



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7155 /  
7137 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**

**NUP: 00748.001456/2020-13**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS-CGAA/CONJUR-MINFRA**

**ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, BASEADA NO ARTIGO 25, *CAPUT*, OU NO INCISO II C/C ART. 13, INCISO VI, AMBOS DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES.**

EMENTA: Manifestação jurídica referencial. Direito Administrativo. Contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação.

I - Elaboração de Parecer Referencial, nos termos da Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº 55, de 23 de maio de 2014.

II- Este parecer referencial poderá ser utilizado para subsidiar a análise de contratações diretas, para fins de capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, baseadas no artigo 25, *caput*, ou no inciso II, c/c art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

III - A presente manifestação jurídica referencial **não é aplicável** aos casos de contratações diretas, para fins de capacitação de servidores, amparados na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

V - Legislação aplicada: Lei nº 8.666, de 1993 e legislação setorial vigente na data de sua celebração.

VI - Para adoção deste referencial, a autoridade administrativa deve certificar o enquadramento da situação concreta ao conteúdo deste parecer referencial e atendimento de suas recomendações. Isso gerará a dispensa de remessa dos autos à Consultoria Jurídica, para análise individualizada, conforme explicado nesta manifestação, sem prejuízo de consultas sobre dúvidas jurídicas não abordadas neste parecer referencial, se for o caso.

VII- Esta MJR permanece válida, enquanto estiver em vigência a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, inicialmente, até o dia primeiro de abril de 2023. Caso o prazo previsto no artigo 193, inciso II da Lei 14.133, de primeiro de abril de 2021, seja estendido, esta MJR permanecerá válida até o termo final de sua prorrogação, no limite de dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações, também enquanto estiver em vigência a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial - MJR - para demandas relacionadas a contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, baseadas no artigo 25, *caput*, ou no inciso II, c/c art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

2. Para a elaboração desta MJR, foram consultadas as seguintes manifestações jurídicas: Parecer nº 00789/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.029898/2021-17), Parecer nº 00755/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.022132/2021-01), Parecer nº 00698/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.030640/2021-55), Parecer nº 00369/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.012101/2021-34), Parecer nº 00560/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.022607/2021-51), Parecer nº 00377/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.014157/2021-23), Parecer nº 00449/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.010485/2021-51), Parecer nº 00482/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.010485/2021-51), Parecer nº 00538/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50000.001095/2021-90), Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>). Além disso, houve consulta aos Pareceres Referenciais, com o mesmo assunto, inseridos nos seguintes NUPS: 23235.005671/2017-65 (GAB/PF-IFTO), 23237.026637/2018-95 (APO/PF-IFTO), 01416.005208/2018-33 (ARQU/PGF) e 00190.024502/2015-21 (ARQU/CONJUR-CGU).

3. O tema gera expressivo número de processos, com matéria repetitiva e de simples conferência. Inclusive, a Nota Técnica nº 121/2021/SETC/CODEP/COGEP/SPOA/SE, de 24 de novembro de 2021 (SEI 4882829), inserida no NUP: 50000.030640/2021-55, solicitou análise sobre a aplicabilidade do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (SEI [4867135](#)) às contratações de capacitação, desta Pasta, que se amoldem às suas condições. Contudo, o Parecer nº 00698/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU esclareceu:

(...) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não é competente para prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério da Infraestrutura. Assim, o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 ([4867135](#)) não é diretamente aplicável aos processos desta Pasta. Informa-se, contudo, que esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, por meio da Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos, planeja elaborar, em breve, um Parecer Jurídico Referencial sobre contratações, para fins de capacitação de servidores por inexigibilidade de licitação. Ele poderá ser aplicado para futuras contratações de capacitação que se amoldem às condições nele apresentadas.

4. Com este parecer, objetiva-se, portanto, atender ao princípio da eficiência e da razoável duração do processo.

5. É o relatório.

## 2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

### 2.1 REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE PARECER REFERENCIAL

6. A Nota nº 00793/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 1º de outubro de 2020, aprovada pelo Despacho nº 01369/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 1º de outubro de 2020, constante da "seq. 01" dos presentes autos, analisou a possibilidade de adoção de manifestações jurídicas referenciais, no âmbito desta Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos, conforme a Orientação Normativa (ON) nº 55, de 23 de maio de 2014:

O ADOVADO-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.

7. A referida Nota concluiu pela necessidade imediata da implementação de pareceres referenciais, para as demandas cujos objetos fossem prorrogações de vigência, acréscimos e supressões contratuais quantitativas, rescisões amigáveis, acordos de cooperação técnica entre órgãos e entidades públicas e protocolo de intenções, **sem prejuízo de outros posteriormente identificados.**

8. O objeto deste Parecer é um exemplo de outro assunto, detectado posteriormente, com matéria repetitiva e de simples conferência. Esses casos se amoldam, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela Advocacia-Geral da União - AGU, na orientação normativa mencionada. A Nota nº 00793/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, portanto, motiva a elaboração deste Parecer.

9. A título informativo, o artigo 36, §2º, da Instrução Normativa nº 5, de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dispõe: "é dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada". O mesmo raciocínio pode ser aplicado a este parecer referencial.

## 2.2 OBJETIVO E ABRANGÊNCIA DESTA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

10. O objetivo desta manifestação jurídica é avaliar demandas relacionadas a contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, baseadas no artigo 25, *caput*, ou no inciso II, *c/c* art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 1993. Nesses casos, o órgão assessorado deverá observar as orientações deste Parecer.

11. A presente manifestação jurídica referencial **não é aplicável** aos casos de contratações diretas, para fins de capacitação de servidores, amparadas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

12. **A área técnica precisa atestar o enquadramento do caso concreto a este parecer referencial e o seu atendimento, para dispensar a análise individualizada, por esta CONJUR/Minfra, das questões jurídicas aqui abordadas.** Atuará, desse modo, conforme a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União, e o art. 4º, inciso III, alínea "b", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022 (a qual "disciplina a utilização de Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e institui e disciplina a Informação Jurídica Referencial"). **Sendo assim, a manifestação jurídica referencial será equivalente ao prévio parecer jurídico.**

13. Recomenda-se ao órgão assessorado submeter à análise desta Consultoria eventuais assuntos ou dúvidas jurídicas não abordados neste parecer referencial, se for o caso. Afinal, a manifestação referencial não impede o pronunciamento deste órgão de assessoramento jurídico, acerca de outras questões pontuais, quando necessário, nos termos do parágrafo segundo do art. 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022 ("A expedição de MJR não exime a unidade consultiva de prestar assessoramento jurídico em questões a ela subjacentes").

14. Esta análise restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos dos procedimentos. Excluem-se as circunstâncias de natureza técnica, quanto ao detalhamento do cumprimento das peculiaridades dos contratos, requisitos e especificações. Sobre tais dados, pressupõe-se que a autoridade competente se apoiou em conhecimentos específicos, adequados às necessidades da Administração e aos requisitos legais.

## 2.3 REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

15. O processo administrativo deve estar devidamente autuado e numerado, quando processo físico, ou registrado quando processo eletrônico, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 2 de 01 de abril de 2009. Ela dispõe: “os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”

### 3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### 3.1 Análise preliminar sobre o vínculo dos servidores a serem beneficiados pela capacitação

16. O órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, mediante a Nota Técnica nº 8482/2021/ME (SEI 4092301), posicionou-se para somente ocorrer o custeio de  cursos de capacitação de longa duração , a benefício de servidores: (a)  **habilitados em estágio probatório (estáveis)**  e (b)  **com vínculo efetivo com o serviço público (excluindo-se os ocupantes apenas de cargos comissionados)** .

#### 17. Transcrevem-se trechos com tal posicionamento:

[...]

11. Cabe destacar que tais ações podem ser de  **curta, média ou longa duração** . As ações de  **curta**  duração são aquelas que possuem objetivos definidos e específicos, como treinamentos, cursos, palestras, seminários, entre outros. Já as ações de  **longa**  duração são aquelas com propósitos mais amplos, como pós graduações, MBA's, mestrados, doutorados e pós-doutorados. A análise da legislação que trata de desenvolvimento de pessoas permite concluir que o interesse da Administração é investir em ações de desenvolvimento que possibilitem a incorporação dos conhecimentos adquiridos nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades da APF.

12. Especificamente quanto a ações de  **longa**  duração, faz-se necessário ponderar o preconizado no art. 96-A da Lei 8.112/90, que prevê permanência do servidor que afastar-se para participar em programa de pós graduação stricto sensu, por igual período ao do afastamento, prevendo também o ressarcimento em caso de solicitação exoneração do cargo ou aposentadoria sem cumprir o período de permanência após retorno do afastamento.

13. No caso em análise é indispensável considerar o fato de os servidores públicos ocupantes de cargos comissionados  **e sem vínculo com a União**  possuírem vínculo com a Administração Pública com característica diferente dos servidores ocupantes de cargos efetivos, qual seja, a possibilidade de exoneração sem exigências legais, pois os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração.

14. Quanto aos cargos em comissão, importa ressaltar também o disposto pelo Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que apresenta os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

No inciso II do art. 2º, o Decreto 9.727/2019 apresenta como critério geral para ocupação de DAS ou de FCPE: “perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado”.  **Ou seja, para ocupar cargo em comissão o indicado deve possuir experiência profissional ou formação acadêmica compatível com a função que será desempenhada.**

15. Faz-se inevitável considerar, por oportuno, o princípio da legalidade, pelo qual a atuação da Administração Pública está restrita aos mandamentos da lei, e deles não pode se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor.  **Considerando não haver normativo específico acerca do pagamento de cursos de longa duração para servidores públicos ocupantes de cargos comissionados e sem vínculo com a Administração Pública Federal, entende-se não ser conveniente que a Administração empregue recursos públicos em ações de desenvolvimento de servidores que poderão não estar mais prestando serviços ao órgão ou entidade, já que tais cargos são de livre nomeação e exoneração, e que devem comprovar experiência profissional ou formação acadêmica compatível com a função que será desempenhada na indicação para cargos em comissão.**

16. Diante do exposto, este órgão central do SIPEC manifesta-se pela vigência do entendimento apresentado na NOTA TÉCNICA nº 16/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP (13833689), **bem como pela extensão do entendimento a servidores ocupantes em cargo em comissão e sem vínculo com a Administração Pública Federal:**

"9. Entretanto, em que pese a tentativa do órgão consultante de dissociar completamente o afastamento para participação em pós-graduação do custeio, relevante anotar que, no entendimento deste órgão central do SIPEC, **quando o legislador vedou o afastamento para pós-graduação por servidor, antes da habilitação em estágio probatório (art. 96-A), implicitamente vedou o custeio pela Administração de tal capacitação a esses servidores. (...)**

15. **Então, considerando o objetivo do estágio probatório e as limitações impostas ao servidor em cumprimento deste período, assim como a partir da inteligência do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, no entendimento deste Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de pessoal não se afigura razoável a Administração, com seus recursos limitados para capacitar, custear cursos de longa duração, como pós-graduação, MBA ou especialização a servidores que ainda se encontrem submetidos ao estágio probatório.**

16. Tal limitação mostra-se legítima, uma vez que visa resguardar a necessidade de a Administração Pública capacitar primeiro os integrantes de seus quadros efetivos, o que mostra maior conveniente evitar a formação de longa duração de servidores que possam ser inabilitados no estágio probatório.

17. **Ademais, se a Administração exige daqueles servidores efetivos que se submetem às capacitações de que trata o art. 96-A, na hipótese de solicitação de exoneração ou mesmo de aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência igual ao do afastamento, o ressarcimento dos custos com seu aperfeiçoamento, não faria sentido custear capacitação ou permitir o afastamento daquele servidor que ainda não foi efetivado e que não se sabe se terá condições de reverter à Administração o conhecimento adquirido.**

18. Em verdade, nos parece que o legislador, quando estipulou a obrigatoriedade de o servidor restituir o investimento feito em sua capacitação, desejou muito mais que o retorno desses recursos aos cofres públicos, eis que intencionou uma forma de garantir a incorporação à Administração do conhecimento adquirido pelo servidor, naquela capacitação. Assim, se esse foi realmente o escopo da norma, o que nos parece evidente, tem-se maior razão para não se capacitar, a longo prazo, os agentes públicos que ainda não adquiriram a estabilidade no cargo público e que levarão consigo o conhecimento, ainda que ressarcisse os custos da capacitação.

19. Todavia, em elevação aos objetivos da capacitação, aos princípios da supremacia de interesse público, da eficiência, e razoabilidade, **mostra-se salutar e recomendável que servidores em estágio probatório sejam beneficiados por atividades de treinamento e formação que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atividades que estejam exercendo, com vistas a preparar o servidor para enfrentar as situações inerentes ao exercício do cargo para o qual foi empossado.**

(...)

**21. Acresça-se, ainda, à presente manifestação, a orientação de que, como medida profilática, deverão os órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quando da divulgação dos processos seletivos que ofereçam vagas para os cursos de capacitação de longa duração oferecidos no âmbito da Administração Pública e, portanto, voltados a servidores públicos com estabilidade no cargo público, deixar claro a seus servidores, que somente estão aptos a participar do referido processo seletivo, por obediência ao que versa o § 2º do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, os servidores públicos federais estáveis no cargo público que ocupam."**

**(Destacou-se)**

18. Destaca-se que as "ações de **curta** duração são aquelas que possuem objetivos definidos e específicos, como treinamentos, cursos, palestras, seminários, entre outros".

19. **Se o caso concreto abordar curso de longa duração**, recomenda-se, à Administração, atestar o vínculo funcional dos interessados, demonstrando tratar-se de servidores: **(a)** habilitados em estágio probatório (estáveis) e **(b)** com vínculo efetivo com o serviço público (excluindo-se os ocupantes apenas de cargos comissionados).

### 3.2 Contratação direta

20. A inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. É imprescindível a observância de etapas e formalidades legais. Nesse sentido, cita-se Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (2010, p. 387):

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um **procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública**. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). **Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação**”. (*grifos nossos*)

21. A regra para contratações públicas é a obrigatoriedade de procedimento licitatório. Há, porém, exceções, mediante contratações diretas, por meio de dispensas e inexigibilidades de licitação, desde que previstas na legislação. O inciso XXI, do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, disciplina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ([Regulamento](#))

22. Semelhantemente, o artigo 2º da Lei nº 8.666, de 1993, dispõe:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.

23. Na **inexigibilidade de licitação**, há inviabilidade de competição. Caracteriza-se quando só um futuro contratado ou só um fornecedor singular para um determinado objeto é capaz de satisfazer o interesse administrativo. Por sua vez, na **dispensa de licitação**, a competição é admissível, contudo pode gerar um resultado insatisfatório à Administração.

### 3.3 A inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

24. O objeto deste Parecer Referencial se encontra abordado no artigo 25, inciso II, e seus §§ 1º e 2º, conjugado com o artigo 13, inciso VI, todos da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

25. Relativamente ao tema, a Orientação Normativa AGU nº 18, de 01 de abril de 2009, da Advocacia- Geral da União, dispõe:

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. (Grifo nosso)**

26. Há possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, tanto na modalidade *in company* (curso fechado), quanto na inscrição de cursos abertos, desde que preenchidos os requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização.

27. Sobre a distinção entre cursos abertos e fechados, transcreve-se parte da fundamentação da referida Orientação Normativa AGU:

Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. **Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador.** São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata. (Grifo nosso)

28. **Cursos abertos** são os destinados ao público em geral, indistintamente. Seu conteúdo, metodologia e programa são fixados pela empresa realizadora da capacitação. Por sua vez, **cursos fechados** são os destinados exclusivamente a servidores. O conteúdo é fixado pela própria Administração, a qual demanda à empresa determinado conteúdo, para público interno. Este Parecer Referencial é aplicável tanto aos cursos abertos, quanto aos fechados.

29. Acerca do enquadramento na inexigibilidade e da natureza do serviço, o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>) bem explica:

Ainda quanto ao enquadramento na inexigibilidade e à natureza do serviço, algumas questões precisam ser enfatizadas antes de prosseguirmos, quais sejam:

- cursos abertos e fechados;
- serviços principais e acessórios;
- contratação de empresa intermediadora;
- palestras de caráter motivacional.

53. Inicialmente, a orientação normativa, corretamente, trata da mesma forma tanto a contratação de cursos fechados, quanto a inscrição em cursos abertos. Ambas podem ser igualmente tratadas no âmbito deste parecer, incluindo tanto capacitações curtas quanto até mestrados ou outras similares, incumbindo à área contratante utilizar os documentos anexos e ajustá-los na medida do que for possível para enquadrá-los ao serviço. Apenas se a modificação tiver repercussão jurídica e ultrapassar os limites traçados nas respectivas minutas (ou seja, se a iniciativa de capacitação tiver sua modelagem muito diferente do ora visionado, ao ponto de não ser enquadrável no modelo apresentado) é que a contratação demandará análise jurídica individualizada, seja ele um curso aberto ou fechado.

54. No que tange aos cursos fechados, a demanda da Administração irá determinar, em alguma medida, a capacitação a ser feita, mas, mesmo assim, a expertise do contratado que será o diferencial, de modo que a estratégia de ensino e, em alguma medida, o conteúdo programático são originários do caráter singular do serviço por ele prestado. Diz-se isso, apenas, pois capacitações que sejam estritamente determinadas pela Administração, em seus mínimos detalhes, podem consubstanciar uma consultoria revestida de capacitação ou algo do gênero. Deve-se atentar para que o caráter sob demanda da capacitação não anule a singularidade do serviço decorrente da notória especialização do respectivo fornecedor, seja desnaturando a capacitação, seja tornando-a "comum".

55. A segunda questão diz respeito aos serviços principais e acessórios contratados. O serviço principal dos contratos analisados será sempre uma capacitação, que pode se revestir de formas simples como palestras, webnários ou cursos curtos ou mais complexos como cursos mais longos, programas de pós-graduação (lato ou stricto sensu) etc. Toda a aferição das circunstâncias que possibilitam a inexigibilidade de licitação (notoriedade do fornecedor, natureza do serviço, singularidade da demanda, inviabilidade de competição) recaem sobre o serviço principal, as ações de capacitação.

56. Serviços acessórios são legitimados apenas na medida em que possibilitam a execução do serviço principal nos termos em que visionado, ou seja, não haveria espaço para serviços acessórios supérfluos ou que, embora tragam utilidade ou conveniência, não sejam necessários ao principal. No caso de serviços fechados, isso significa que a contratação deve recair apenas sobre as medidas necessárias à modelagem de curso pretendida, sem gastos desnecessários (ex: o oferecimento de almoço pode ser supérfluo em um curso que finaliza ao meio-dia e necessário em cursos de imersão). Já no caso de cursos abertos, como não há possibilidade de decomposição de custos, a Administração deve ter especial atenção para verificar se o mérito do conteúdo programático não só atende a sua demanda plenamente, mas também possui preço entendido por razoável para o seu atendimento, haja vista que gastos excessivos com serviços acessórios tendem a refletir na própria razoabilidade do preço, considerando não o "pacote completo" que consta do material de divulgação (incluindo brindes, jantares festivos, etc.), mas especificamente o valor do serviço principal em si.

**57. Ressalte-se que é admitida a subcontratação apenas dos serviços acessórios (e destes, somente quando indispensáveis ao serviço principal).** Vale dizer: não é indispensável que o local onde ocorrerá a aula seja de propriedade do contratado ou da União (pode ser contratado à parte), muito menos que eventual material, quando necessário, seja impresso pela contratada. Entretanto, toda ação de capacitação, tais como aulas, vídeos, elaboração de apostilas, cursos etc., como serviços principais, devem necessariamente ser feitos pelo profissional ou empresa contratados por inexigibilidade de licitação.

58. Um terceiro ponto diz respeito à contratação de empresa intermediadora. É bastante comum, na praxe administrativa, a contratação de empresas responsáveis por realização de eventos, mas que não



realizam direta e exclusivamente as atividades de treinamento, sempre valendo-se da contratação de instrutores para cada evento específico. Assim, a dúvida que emerge versa sobre a justificativa destas contratações diretas, já que o detentor da notória especialização é o instrutor/conferencista e não a empresa efetivamente contratada pela Administração.

59. Tendo em vista a realidade deste segmento de mercado, em que este tipo de intermediação é bastante comum, o que também deve ser avaliado pelo gestor é a notoriedade do conferencista/instrutor, não obstante a contratação ser da empresa intermediadora. Deve a Administração acautelar-se no sentido de que os instrutores constantes na proposta devem ser os mesmos que efetivamente prestarão os serviços e de que a empresa intermediadora possui exclusividade na intermediação de contratos com o respectivo palestrante.

60. Por fim, cabe tratar das palestras de caráter motivacional, que visam trabalhar soft skills e cujo palestrante não necessariamente deva possuir uma especialização mensurável em títulos acadêmicos. Tais capacitações passam pelos mesmos requisitos das demais, ou sejam: a demanda deve estar em acordo com o Plano de Desenvolvimento de Pessoas do órgão e, no caso do art. 25, II, deve haver a comprovação da especialização e atesto da sua notoriedade. O diferencial é que, se o objeto da capacitação não for "técnico" (ou o ponto de vista não o for), a comprovação da especialização respectiva poderá não ser pelos títulos ou obras acadêmicas publicadas, mas por outros meios, salientando-se que tal especialização não diz respeito apenas à competência em si, mas à própria capacidade de desenvolvimento desta em iniciativas de capacitação (ministrar palestras, por exemplo). Faz-se esse enfoque pois a notoriedade da especialização, sendo atestada pela administração, é de sua responsabilidade, de modo a ser potencialmente recomendável que o gestor se acautele quando se trata de assuntos cuja demonstração seja mais difícil.

(Destacou-se)

30. Para a inexigibilidade ser legítima, é preciso haver, cumulativamente, notória especialização e singularidade do objeto. Tais requisitos não devem ser atestados isoladamente, pois é imprescindível demonstrar a inviabilidade da competição. Nesse sentido, cita-se jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO E CONCURSO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PARA DISPENSA. LESÃO AO ERÁRIO PRESUMIDA. CULPA VERIFICADA. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, sustentando, em síntese, que o réu, então Presidente da Câmara de Vereadores de Serra Grande, realizou as contratações de serviços de contabilidade, sem prévia licitação, e de duas pessoas para a prestação de serviços privativos de cargos efetivos, sem prévio concurso público. Assim, praticou o réu o ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, VIII, ou, subsidiariamente, no art. 11, caput e V, ambos da Lei n. 8.429/1992. II - Por sentença, julgou-se improcedente o pedido da ação, interpondo o autor recurso de apelação. Por unanimidade, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba negou provimento ao apelo. Inconformado, o Ministério Público do Estado da Paraíba interpôs recurso especial. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso. **III - A inexigibilidade de licitação prescrita no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 exige a presença conjugada de três elementos: a) serviço técnico-profissional especializado; b) referir-se a profissional ou a empresa com notória especialização; e c) natureza singular do serviço prestado.** No presente caso, tais requisitos não foram preenchidos. IV - A jurisprudência desta Corte considera indispensável, para a caracterização dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, a comprovação da lesão ao erário, exceto para as hipóteses específicas do inciso VIII do referido dispositivo, em que o prejuízo é presumido (in re ipsa), e exige, como elemento subjetivo, a culpa do agente, reservando-se o dolo para as hipóteses dos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992. Precedentes: REsp n. 1.718.916/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe 11/10/2019; e AIA n. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe 28/9/2011. V - Agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao

recurso especial, em ordem a condenar o recorrido às sanções do art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, remetendo os autos à origem para a fixação das correspondentes sanções.

(STJ - AREsp: 1520734 PB 2019/0166833-9, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 12/11/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/11/2019)

31. Sobre o tema, também leciona Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, neste artigo, "Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU" (Revista do TCU 129. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/24/21>):

Como se vê, o art. 25, II da Lei Geral de Licitações reconhece que determinados serviços, os "técnicos especializados", quando "singulares", são incomparáveis entre si, ainda que haja pluralidade de soluções e/ou executores. O artigo 13 acima transcrito oferece uma lista de quais serviços são tratados como sendo "técnicos especializados". O elemento central dessa hipótese de afastamento da licitação é a seguinte: possível presença de vários executores aptos, mas inviável a comparação objetiva de suas respectivas propostas. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 497), "são licitáveis unicamente (...) bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja".

A singularidade é justamente o elemento que torna o serviço peculiar, especial. Não será suficiente que o serviço esteja descrito no art. 13, pois, de per si, não o faz especial (singular). Deve haver, na execução ou em suas características intrínsecas, algo que o torne inusitado. Não se pode confundir singularidade com exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por ausência de contendedores, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto ser prestado por poucos profissionais ou empresas não impede que estes o disputem. A despeito de haver opiniões em sentido contrário, outro conceito que entendemos impróprio é a de que a singularidade pode decorrer da notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma singularidade subjetiva. Todavia, se imaginarmos que a inviabilidade pode decorrer da pessoa do contratado, teríamos que admitir a absurda ideia de que um mesmo objeto seria, a um só tempo, singular e usual, conforme a pessoa que o executar. Ora, o serviço é ou não é singular. Um projeto arquitetônico para casas populares, desprovido de qualquer complexidade ou vanguardismo técnico, não pode ser classificado como singular apenas porque sua contratação recaiu no escritório de Oscar Niemeyer. O projeto, em si, continuaria usual. Jacoby (2011, p. 604), de forma bastante arguta, salienta que o processo de contratação de obras e serviços inicia-se, necessariamente, pela definição do objeto, o que envolve a elaboração do projeto básico e/ou executivo, e não pela escolha do executor. Acrescenta que "quando os órgãos de controle iniciam a análise pelas características do objeto, percebe-se quão supérfluas foram as características que tornaram tão singular o objeto, a ponto de inviabilizar a competição." **Todavia, para configuração da inviabilidade de competição, não bastará que a contratação se amolde em um dos serviços arrolados no art. 13 e que o possa ser caracterizado como singular. Além disso, será imprescindível que ele seja prestado por profissional ou empresa que detenha notória especialização.** Somente na presença desses três requisitos, e nessa ordem, é que estará configurada a inviabilidade de competição. A doutrina e a jurisprudência não destoam desse enunciado" .

32. A matéria também já foi objeto de Enunciado da súmula da Corte de Contas:

Súmula TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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.

33. Joel de Menezes Niebuhr (Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2008) adverte sobre a complexidade da caracterização da inviabilidade de competição com base no art. 25, inciso II:

[...] vem à colação a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição é deveras complexa, dado que nela pode haver pluralidade de pessoas capazes de prestarem o serviço visado pela Administração, porém, noutro delta, faltam critérios objetivos para cotejá-las, pressupondo grau de subjetividade que faz cair por terra a competitividade.

34. Assim, os conceitos nucleares do inciso II do artigo 25 da Lei de Licitações precisam ser detalhados: “serviços técnicos”, “natureza singular” e “notória especialização”.

### 3.4 Serviço Técnico

35. O Tribunal de Contas da União - TCU já se pronunciou sobre a possibilidade de contratação de cursos de capacitação por inexigibilidade de licitação, na Decisão nº 439/1998, do Plenário, referente ao Processo nº TC 000.830/98-4:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;
2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e
3. arquivar o presente processo.

36. Segundo Luís Cláudio de Azevedo Chaves (Revista do TCU 129. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/24/21>), a hipótese prevista no inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, não deve ser restrita apenas às ações de treinamento. Estende-se às ações de educação, em todos os níveis. Abarca "a contratação de professores, instrutores e conferencistas quando chamados por via direta a (pessoa física); contratação de cursos de extensão (curta ou longa duração), de graduação ou de pós-graduação na forma *in company*; inscrição em cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação abertos a terceiros, na forma presencial ou no sistema EAD."

37. Recomenda-se haver declaração administrativa, atestando que o objeto da contratação se trata do descrito no inciso VI do artigo 13 da Lei nº 8.666, de 1993: treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, caracterizando-se como serviço técnico profissional especializado, conforme explanado acima.

### 3.5 Natureza Singular

38. Joel de Menezes Niebuhr defende que a singularidade do serviço deve ser distinguida da exclusividade, prevista no artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993 (Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2008):

Advirta-se que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento do fornecedor exclusivo, já agora os serviços enunciados no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 podem ser prestados por vários especialistas. Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; no entanto **todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.**

(Destacou-se)

39. Celso Antônio Bandeira de Mello, similarmente, salienta que “a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos” (CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 21ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006).

40. Ronny Charles também explica (Leis de licitações públicas comentadas. Salvador: Editora JusPodivm, 2009):

Já a singularidade envolve elemento objetivo, sendo característica diferenciadora do objeto. **É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa**, caso contrário, estaríamos diante de uma exclusividade, tornando inócuo o dispositivo, pela prescrição já existente no inciso I deste artigo.

Ivan Barbosa Rigolin assevera que:

(...) singular é aquele serviço cujo resultado final não se pode conhecer nem prever exatamente antes de pronto e entregue; aqueles cujas características inteiramente particulares, próprias do autor, o façam único entre quaisquer outros. **O único elemento sabido nesse caso é que cada autor o fará de um modo, sem a mínima possibilidade de que dois produzam exatamente o mesmo resultado.** Cada qual tem a chancela de um autor, sendo, nesse sentido, único.

(Destacou-se)

41. O autor Ronny Charles cita trecho de Nota Técnica exarada pelo Advogado da União, Dr. Francisco Arlem de Queiroz Souza:

Cumprir destacar que os serviços **que requerem formação intelectual específica não se compatibilizam com o denominado princípio do julgamento objetivo**, vez que não permitem que se afira, com precisão, um resultado concernente à relação custo-benefício, prejudicando, destarte, a possível escolha do melhor proponente.

Antônio Carlos Cintra do Amaral (AMARAL, Antonio Carlos Cintra. Ato administrativo, licitações e contratos. São Paulo: Malheiros Editores, 1995) defende que:

A Administração não pode realizar licitação para treinamento, porque **os profissionais ou empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição.** A adoção do tipo de licitação de 'menor preço' conduz, na maioria dos casos, à obtenção de qualidade inadequada. A de 'melhor técnica' e a de 'técnica e preço' são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso, de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou nenhuma diferenciação. O êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. **Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.**

(Destacou-se)

42. O TCU, no Acórdão 2616/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, firmou este entendimento:

Nas contratações diretas por *inexigibilidade de licitação*, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. **A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.**

(Destacou-se)

43. Recomenda-se manifestação técnica sobre a singularidade, justificando-a, seguindo os parâmetros acima descritos, relativos à impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.

### 3.6 Notória Especialização

44. Sobre notória especialização, o parágrafo primeiro do artigo 25 da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece:

Art. 25.(...).

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

45. Conforme Hely Lopes Meirelles (Licitação e contrato administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 1996), notória especialização é "o reconhecimento público da alta capacidade profissional. Notoriedade profissional é algo mais que habilitação profissional. Esta é a autorização legal para o exercício da profissão; aquela é a proclamação da clientela e dos colegas sobre o indiscutível valor do profissional na sua especialidade".

46. Acrescenta o professor Luiz Cláudio de Azevedo Chaves (ob. cit.):

Notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus pares, ou seja, "... no campo de sua especialidade..." a partir do histórico de suas realizações, elevado grau de respeitabilidade e admiração, de forma que se "... permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

O dispositivo em tela indica o norte de quais peculiaridades ou requisitos são considerados idôneos para se inferir se um profissional é ou não notório especialista, a saber: "...desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica...". Mais ainda. A expressão "...ou de outros..." dá bem o tom de rol exemplificativo desses requisitos. O legislador admite, portanto, que outros conceitos e requisitos, não ditados no texto expresso da lei, podem servir de base à conclusão de que o profissional escolhido é o mais adequado à satisfação do contrato. Nota-se também, que a enumeração dos requisitos são alternativos. Significa que não é obrigatório que estejam todos contemplados na justificativa da escolha, bastando apenas o apontamento de um deles para balizá-la. Se se deseja contratar uma palestra sobre Ética na Abordagem Policial, destinado à tropa policial, um policial civil com vasta experiência operacional e reputação ilibada pode ser considerado notório especialista ainda que não tenha nível superior ou trabalhos publicados. É o seu histórico na profissão que permite, no caso concreto, que faça um prognóstico positivo sobre o alcance dos resultados a serem obtidos na palestra.

47. De acordo com a Súmula nº 39 do Tribunal de Contas da União, 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. Deve ser 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 8.666, de 1993.

48. No mesmo sentido, cita-se o Supremo Tribunal Federal – STF:

Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). **O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.** Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (AP 348, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-

08-2007 PP00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322). (*grifo nosso*)

49. Para a contratação, a notória especialização é aferida subjetivamente, primando pelo critério de confiança e credibilidade da Instituição e de seu corpo docente. Deve-se verificar o desempenho anterior, estudos, experiências, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos, relacionados com suas atividades. Avalia-se se o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

50. A comprovação desse requisito deve ser atestada pela área técnica, conforme as premissas acima.

51. O Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>) resume a possibilidade de se realizar a contratação de capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993:

Desse modo, para que seja possível o uso da inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II da Lei nº 8.666/93, é necessário que haja:

- Comprovação dos autos da especialização do profissional e/ou da empresa contratada, incluindo experiência prévia, currículo e formação dos palestrantes/professores, eventuais prêmios ou publicações relevantes ao tema e outros elementos associados ao serviço a ser prestado;
- Declaração de notoriedade da especialização do contratado, embasada na documentação juntada;
- Demonstração da singularidade da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado especificamente pelo contratado, incluindo conteúdo programático do curso, objetivos, competências desenvolvidas etc

52. Recomenda-se o atendimento dos requisitos acima transcritos.

### 3.7 A inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

53. O artigo 25 da Lei nº 8.666, de 1993, discorre sobre a inexigibilidade de licitação, "quando houver inviabilidade de competição", trazendo incisos exemplificativos de tal hipótese.

54. A respeito do assunto, cita-se eficaz explicação do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>):

Há duas possibilidades de enquadramento, o *caput* do art. 25 e o seu inciso II, ambas merecendo análise diferenciada.

(...)

47. A segunda possibilidade de enquadramento é no art. 25, *caput*, quando houver "inviabilidade de competição" em geral. Essa previsão é residual, não possui circunstâncias específicas que facilitem o seu enquadramento, como ocorre no inciso II, sendo uma regra geral, flexível justamente para se amoldar às diferentes situações em que a competição pode vir a se tornar inviável. Se houver alguma circunstância que torne, por exemplo, o serviço exclusivo a um fornecedor, ou incapaz de ensejar uma competição, ainda que por técnica ou técnica e preço, haveria a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, *caput*.

48. Sobre esse ponto, cite-se a lição de Marçal Justen Filho (em Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 571/572), segundo o qual:

É difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição. A dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada através de regras legais. Sobre esse tema, voltar-se-á adiante. As causas de inviabilidade de competição podem ser reunidas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado. Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado. Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz a necessidade estatal. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas.

49. Desse modo, a contratação por inexigibilidade fundada no art. 25, caput exige apenas uma medida: que a administração ateste e justifique tratar-se de situação em que inviável a competição.

50. **Em tempo: não é possível o uso nem da notória especialização nem da singularidade do serviço como razões isoladas para fundamentar a contratação no caput, no caso de capacitações e outros serviços técnicos especializados, acaso, por exemplo, não estejam presentes todos os demais requisitos do art. 25, II. Isso se dá não por uma eventual restrição do art. 25, II, já que exemplificativo, mas sim por uma constatação fática, já trazida acima. Os elementos "singularidade do serviço", "singularidade da demanda" e "notória especialização" são indissociáveis por razões lógicas.** A Administração possui uma demanda diferenciada que exige um serviço feito de forma singular, o que, por sua vez, obriga a contratação direta de um profissional capaz de executar tal serviço nesses termos. Se "qualquer profissional" puder ser contratado (portanto sem a notória especialização), a própria natureza única do serviço é perdida. Por outro lado, a Administração só se encontra legitimada a contratar um profissional de notória especialização se tiver motivos para tanto, ou seja, se tiver uma demanda que exija tal medida (leia-se: que exija alguém que preste um serviço diferenciado) - se a contratação direta do profissional de notória especialização é para um serviço ordinário (e a contratação é em razão da notória especialização), haverá um desvio de finalidade.

51. Ao contrário do que defende parte da doutrina[4], é plenamente possível que haja a contratação de serviço técnico profissional (como o de capacitação) por inexigibilidade em hipótese que não a do inciso II do art. 25. Isso pois tal inciso descreve uma situação em que inviável a competição, não propriamente a constitui. Se houver outra situação com algum dos elementos do mesmo inciso em que inviável a competição, é possível a inexigibilidade pelo caput do art. 25, conforme a Orientação Normativa AGU nº 18/2009, já citada. **O que se alerta, apenas, é que os requisitos "singularidade do serviço", "singularidade da demanda" e "notória especialização do profissional" são ligados, de modo que o uso de qualquer um tende a atrair os demais e, com isso, trazer a aplicação do inciso II em detrimento do caput.**

(Destacou-se)

55. A recomendação principal, portanto, é enquadrar no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, a inexigibilidade de licitação, para contratação de capacitação de servidores e outros serviços técnicos especializados, também denominada de "contratação por notória especialização". Contudo, em razão da Orientação Normativa AGU nº 18, de 01 de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União, é igualmente viável fundamentar tal contratação no artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/93. Para tanto, a presença de todos os requisitos do artigo 25, inciso II, é necessária, "por uma constatação fática". Isso porque "os elementos "singularidade do serviço", "singularidade da demanda" e "notória especialização" são indissociáveis por razões lógicas". Assim, "o uso de qualquer um tende a atrair os demais e, com isso, trazer a aplicação do inciso II em detrimento do caput".

#### 4. FORMALIDADES PREVISTAS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

56. O Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, com as modificações do Decreto nº 10.506, de 02 de outubro de 2020, impõe a necessidade de cada órgão integrante do SIPEC elaborar seu Plano de Desenvolvimento de Pessoas- PDP. O documento deverá, dentre outros requisitos, alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão:

##### **Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP**

Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento relacionadas à consecução dos objetivos institucionais. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020](#))

§ 1º O PDP deverá:

I - **alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão ou da entidade;** (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

II - estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento;

III - atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras;

IV - **nortear o planejamento das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência;**

V - preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade;

VI - preparar os servidores para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e da vacância do cargo;

VII - **ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores;**

VIII - **acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional;**

IX - gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento;

X - **monitorar e avaliar as ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos;**  
e

XI - analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento.

§ 2º A elaboração do PDP será precedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se diagnóstico de competências a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função.

57. Como se vê, toda contratação para capacitação necessita demonstrar a compatibilidade do curso com o respectivo Plano de Desenvolvimento de Pessoas do órgão contratante.

58. O art. 16, §2º do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 prevê a possibilidade de "Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade" em ações desse tipo, antes da aprovação do Plano de Desenvolvimento de Pessoas, excepcionalmente, se houver autorização "pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, registrado em processo administrativo específico que contenha a justificativa para a execução da ação de desenvolvimento".

59. O PDP visa ao desenvolvimento dos servidores, de forma institucionalizada. Devem ser priorizadas ações de capacitação para o maior número de servidores possível. **É viável, entretanto, a realização de ações de desenvolvimento individual, desde que justificadas, conforme a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 2021:**

Art. 17. O órgão ou entidade poderá contratar as ações de desenvolvimento não transversais mediante abertura de processo administrativo com a justificativa da necessidade da despesa.



60. Para a ação de capacitação, recomenda-se também o atendimento da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021 (alterada pela Instrução normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 69, de 13 de julho de 2021, do Ministério da Economia). Tal norma estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP. Lista obrigações, prévias e posteriores à capacitação. Destaca-se:

Art. 19. Na execução do PDP, compete aos servidores, com o apoio da chefia imediata:

- I - participar das ações para as quais se inscreveram;
  - II - compartilhar os conhecimentos obtidos, sempre que possível;
  - III - utilizar os conhecimentos obtidos no desenvolvimento do trabalho, sempre que possível; e
  - IV - fornecer à unidade de gestão de pessoas e as suas ou escolas de governo, quando houver, informações que permitam avaliar se a ação conseguiu suprir a necessidade de desenvolvimento.
- Parágrafo único. Em atendimento ao disposto nos incisos II e III do caput, os órgãos e entidades buscarão incentivar e oportunizar a disseminação do conhecimento obtido pelos seus servidores.

Art. 20. Na execução do PDP, compete à chefia imediata do servidor:

- I - estimular a participação de todos os servidores sob sua gestão nas ações de desenvolvimento ofertadas pelo órgão ou entidade;
- II - acompanhar a eficácia e a efetividade da ação de desenvolvimento na aplicação prática dos conhecimentos adquiridos pelos servidores; e
- III - apoiar o servidor na disseminação e aplicação dos conhecimentos obtidos nas ações de desenvolvimento.

Art. 21. A unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade e as suas escolas de governo, quando houver, serão responsáveis pelo apoio, orientação e acompanhamento da execução do PDP. Art. 22. Para cada necessidade de desenvolvimento, a unidade de gestão de pessoas e as suas escolas de governo, quando houver, acompanharão e registrarão no PDP as seguintes informações:

- I - necessidades de desenvolvimento que foram atendidas com o registro das ações de desenvolvimento previstas e realizadas, integral ou parcialmente;
- II - necessidades de desenvolvimento que não foram atendidas e a justificativa do não atendimento;
- III - se a ação de desenvolvimento foi realizada no país ou no exterior;
- IV - custo de execução das ações de desenvolvimento realizadas, exceto diárias e passagens;
- V - despesas com diárias e passagens, quando houver;
- VI - carga horária realizada;
- VII - quantidade de servidores capacitados;
- VIII - avaliação da execução; e
- IX - dados que permitam avaliar se a ação conseguiu suprir a necessidade de desenvolvimento.

61. A Administração deve demonstrar a importância do curso pretendido para o desempenho das funções públicas dos servidores participantes. Não se recomenda apenas uma declaração genérica, pois se sugere análise crítica, para aqueles beneficiados específicos e, principalmente, demonstração do atendimento dos interesses institucionais.

62. O órgão assessorado necessita declarar que a contratação pretendida está em consonância com o PDP/MInfra para o ano corrente, com os objetivos estratégicos do Órgão, constantes na Portaria nº 542, de 30 de agosto de 2019, que Institui o Planejamento Estratégico no âmbito do Ministério da Infraestrutura e suas Entidades Vinculadas para o período de 2019 a 2022, ou em Portaria(s) que a suceda.

63. **Recomenda-se declaração também sobre a consonância com as diretrizes propostas pelo Decreto nº 9.991, de 2019, e pela Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 2021.**

## 5. FORMALIDADES LEGAIS, PREVISTAS NO ARTIGO 26, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

64. Analisada a questão referente à possibilidade de contratação, mediante inexigibilidade de licitação, passa-se a examinar os requisitos listados no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666, de 1993:

- a) justificativa do afastamento da licitação;
- b) razão da escolha do fornecedor;
- c) justificativa do preço;
- d) diligências relativas à ratificação e publicação do ato de inexigibilidade na imprensa oficial.

65. A justificativa do afastamento da licitação e a razão da escolha do fornecedor já foram objeto de recomendações, na análise dos requisitos para inexigibilidade de licitação, em tópico anterior desta manifestação. Tanto a declaração de notória especialização, quanto a demonstração da singularidade do serviço, confundem-se com a justificativa para escolha do contratado de que trata o art. 26, parágrafo único, II, da mencionada lei.

### 5.1 Justificativa do preço

66. A justificativa do preço é um dever imposto ao Administrador. Objetiva-se confirmar a razoabilidade do valor da contratação.

67. Neste ponto, também se adotam as orientações contidas no Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>):

62. Preliminarmente, é importante fazer um esclarecimento. O art. 26, parágrafo único, III da Lei nº 8.666/93 exige a "justificativa do preço", o que não se confunde com "demonstração de se tratar do menor preço". A contratação se dá por inexigibilidade de licitação justamente porque a lógica do "menor preço" não é apta a atender a demanda singular apresentada. **O que é necessário é que se demonstre a razoabilidade do preço, que ele está compatível, não destoa do praticado em outras contratações em condições similares (ou se destoa, o faz por razões trazidas nos autos, como maior carga horária, maior especialização, o fato de ser uma contratação in company, etc).**

63. Dito isso, passa-se à pesquisa em si. **O art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020 traz a seguinte previsão acerca da pesquisa de preços em processos de inexigibilidade de licitação:**

Art. 7º 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, em especial por meio de:

I - documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;

II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

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

§2º 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.

§3º Caso a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade.

64. Uma inovação em relação à IN SLTI/MP nº 5/2014, a disposição supracitada abarca, ao nosso ver, as diferentes situações envolvidas em processos de inexigibilidade de licitação para fins de capacitação.

65. **Em regra, a forma mais comum de comprovação é a instituída no inciso I, que representa a normatização da Orientação Normativa AGU nº 17/2009<sup>[1]</sup>, incluída apenas uma limitação temporal de 1 ano. No caso, o prestador do serviço junta ao processo notas fiscais e contratos de contratações anteriores**

**que demonstra a razoabilidade do preço, preferencialmente em número mínimo de três.** O inciso II representa uma forma distinta de obter o mesmo fim: um indicativo de que o preço informado pelo contratado é o praticado para outros interessados. Ademais, não sendo possível tais meios de comprovação, pode haver a justificativa por quaisquer outros meios reputados idôneos (§1º), desde que de forma fundamentada, com aprovação expressa da autoridade competente (leia-se: autoridade contratante). Recomenda-se apenas que, para limitação de riscos, o uso do §1º só ocorra quando os incisos do caput ou se mostrarem inviáveis ou eventualmente forem insuficientes.

66. No que tange aos "outros meios" e em razão do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 7º supracitado, cabe discorrer sobre a possibilidade de comparação com outros prestadores de serviços (leia-se: com outros cursos similares disponíveis), até por ser uma prática relativamente comum.

67. **A singularidade da demanda e a inviabilidade de competição que ela geraria significa que qualquer ato de comparação (e equiparação) entre prestadores de serviços deve ser parcial - se puder ser total, a inexigibilidade pode vir a ser vedada (§3º), sendo devida a licitação.** Para esclarecimento da questão, cite-se o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão TCU nº 2280/2019-Primeira Câmara, in verbis:

23. Embora esta Corte admita a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento de pessoal por inexigibilidade de licitação, preenchidos os requisitos quanto à definição legal de serviços técnicos, à natureza singular e à notória especialização, há indicação de que a contratação da empresa Wisnet não seria enquadrável na hipótese de inviabilidade de competição. Segundo afirmado pelos gestores, foi analisada a lista dos clientes das empresas consultadas na cotação. Ainda, o parecer técnico elaborado pelo Sr. Alexandre de Castro para justificar a contratação registrou que houve a análise das propostas das empresas consultadas para aferir a aderência à estrutura requerida para atender o curso (peça 24). Em outras palavras, a realização de cotação de preços, com suposta comparação de qualificações e propostas, indica que havia a possibilidade de competição. Caso a seleção houvesse sido aberta a um universo mais amplo de interessados por meio de licitação, com definição das qualificações e requisitos necessários para a prestação, haveria maior chance de o IEL/PR obter uma proposta mais vantajosa.

[...]

17. Conforme consignou a Serur, a realização de cotação de preços aponta para a possibilidade de competição entre as empresas, fato que, por si só, afasta a alegação de singularidade dos serviços. Nesse contexto de concorrência, a realização de certame licitatório permitiria a ampliação do número de participantes e a obtenção de uma proposta mais vantajosa. Aliás, tal objetivo é a razão da exigência de licitação e, em assim sendo, impõe a rejeição da alegação dos recorrentes de que a contratação por preço entre o menor e o maior obtidos na cotação atenderia aos princípios que regem as contratações na administração pública, em especial, o da economicidade.

68. Na ausência de contratos anteriores (se, por exemplo, tratar-se de uma capacitação feita sob demanda), pode-se vislumbrar a consulta a capacitações similares para se obter elementos suficientes para uma justificativa de preços. Algo como ter o preço de um "curso comum" para, a partir dele, poder mensurar a razoabilidade de um "curso singular", usando eventual métrica ou adaptação que se fizerem necessárias. Isso, ao nosso ver, não indicaria uma possibilidade de competição. Entretanto, se a Administração se vê capaz de abrir uma cotação para diversas empresas para, ao final, decidir por uma ou outra a partir de quem tiver oferecido o menor preço ou por uma maior especialização objetivamente aferível - poder-se-á ter a viabilidade de uma licitação (seria possível no caso, por exemplo, uma licitação por técnica e preço).

69. Excepcionalmente, é possível que haja mais de um palestrante em determinada área que tenha "notória especialização" e, em caso de indecisão, a escolha entre um e outro ocorrer pelo menor preço. Mas essa situação é bastante pouco usual. Caso isso ocorra, é necessário que a área técnica deixe claro que a equiparação havida se dá porque ambos possuem a notória especialização e não seria possível contratar nenhum em um procedimento de licitação, pois suas qualidades especiais (coincidentalmente bastante similares) não são capturáveis em uma competição e que inexistiria qualquer característica específica capaz de justificar a escolha por um em detrimento do outro.

70. No mais, em regra, recomenda-se que, caso haja o uso de pesquisas a outros contratados, que isso seja feito apenas como forma de embasar a justificativa de preços da contratada escolhida pela sua notória especialização e não como forma de "competição". Caso a competição seja viável, ainda que com análise curricular (leia-se: licitação tipo melhor técnica ou técnica e preço), é possível que se aplique o §3º supracitado, vedando-se a inexigibilidade.

(Destacou-se)

68. O Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 876/2004, nesse sentido, entendeu pela necessidade de justificativa não apenas da escolha do fornecedor como também da adequabilidade dos preços, a partir de uma comparação de mercado. Exigiu, ainda, parecer de técnico responsável:

2.6.7 Proposta de Encaminhamento: Determinação à entidade para que seja circunstanciadamente justificada a escolha do fornecedor, bem como demonstrada a adequabilidade dos preços, neste último caso com efetiva comparação com os preços de mercado e sempre com a juntada de parecer de técnico responsável atestando tanto a inexigibilidade quanto a adequação dos preços.

69. A respeito do preço, a Orientação Normativa da AGU nº 17, de 1º de abril de 2009, prescreve:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

70. Esse enunciado foi mais bem detalhado no fundamento da Orientação Normativa da AGU nº 17, de 2009:

A justificativa de preço nas contratações diretas é requisito legalmente exigido pela Lei de Licitações e Contratações (art. 26, parágrafo único, inc. III), que comina inclusive a responsabilidade solidária de todos os participantes nos casos de superfaturamento de preços (§ 2º do art. 25). Não obstante esse fato, há controvérsia acerca da forma como a justificativa deve ser apresentada. **A justificativa do preço nos casos de inexigibilidade não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores. Se inexigível o certame, a proponente é a única a atender as necessidades do órgão contratante. Destarte, a justificativa há de fazer-se de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos.** Indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes. (grifou-se)

71. Dessa forma, é necessário justificar o preço da contratação, na forma das premissas acima citadas.

## 5.2 Publicação do contrato

72. Em geral, as situações de inexigibilidade de licitação **deverão ser comunicadas, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos, nos termos do ANEXO VII-G, item 4, da Instrução Normativa nº 05, de 2017, do art. 26, *caput*, e do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. ([Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005](#))

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

73. Mais especificamente, a publicação, mencionada no art. 26, da Lei nº 8.666, de 1993, deverá ser providenciada, considerando o valor da contratação, nos termos da Orientação Normativa nº 34, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia-Geral da União:

As hipóteses de inexigibilidade (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes 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."

74. Se o valor da contratação for **inferior** ao determinado no artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, **dispensa-se sua publicação na Imprensa Oficial**.

## **6. FORMALIDADES PREVISTAS NO DECRETO N. 9991, DE 2019, E NA INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SE DGG/ME N. 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.**

### **6.1 Autorização da contratação pela autoridade competente**

75. Deve ser providenciada autorização da contratação pela autoridade competente.

### **6.2 Critérios de sustentabilidade**

76. Deve haver manifestação sobre práticas e critérios de sustentabilidade economicamente viáveis, adotados no planejamento da contratação (TCU, Ac. 2.380/2012-2ª Câmara). Recomenda-se observar o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.

### **6.3 Previsão de recursos orçamentários**

77. Deve ser providenciada autorização de despesa nos termos do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, c/c Portaria ME nº 406, de 8 de dezembro de 2020.

78. Também deve constar dos autos declaração de disponibilidade orçamentária, suficiente para a contratação em questão, com indicação do recurso orçamentário próprio para a despesa e da respectiva rubrica (art. 16, I da Lei de

Responsabilidade Fiscal e artigos 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993).

79. Se for o caso, é necessário constar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da LC 101, de 04 de maio de 2000, e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma, na hipótese de despesa incidir no caput do art. 16. Contudo, as despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam essas exigências, conforme a Orientação Normativa da AGU nº 52, de 25 de abril de 2014:

As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

#### **6.4 Regularidade fiscal e trabalhista da contratada**

80. A comprovação da regularidade do contratado deve ser exigida (art. 55, inciso XIII c/c arts. 27 a 33, da Lei nº 8.666, de 1993).

81. No que tange à regularidade fiscal, mesmo nos casos de contratação direta, deve ser exigida a comprovação de regularidade junto à Fazenda e a Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS.

82. A Lei nº 12.440, de 07 de julho de 2011, estabelece a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

83. Recomenda-se ser atestada a inexistência, nos autos do processo, de registro de sanção à empresa contratada, cujos efeitos a proíba de celebrar ou manter contrato administrativo e alcance a Administração contratante (art. 30-A, § 2º, inciso II, da IN nº 02, de 2008, da SLTI/MPOG, e item 11, “b”, do Anexo IX da Instrução Normativa nº 05, de 2017).

84. Devem ser consultados todos os sistemas de consulta abaixo e juntados aos autos os respectivos comprovantes:

1. Extrato do SICAF atualizado com ausência de restrição ao direito de licitar e contratar que atinja a contratação em questão;
2. Extrato da Consulta Unificada de Pessoas Jurídicas do TCU ou do CEIS, do CNJ e da Lista de Inidôneos do TCU para Pessoas Físicas, também para que se demonstre a ausência de restrição ao direito de licitar e contratar que venha a afetar a avença almejada;
3. Comprovação de regularidade fiscal e trabalhista;
4. Consulta ao CADIN, não havendo impedimento de contratação caso o resultado for pela existência de registros (Lei nº 10.522, de 19, de julho de 2002, art. 6º, inciso III; TCU, Acórdão 6.246/2010 - 2ª Câmara, de 26.10.2010).

85. Recomenda-se consulta aos cadastros também em nome do sócio majoritário da licitante, em razão do disposto no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Esse dispositivo prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

86. Por fim, recomenda-se ao órgão assessorado verificar se as certidões apresentadas estarão válidas e eficazes na data da assinatura do contrato.

#### **6.5 Cursos de capacitação internacional de empresa estrangeira que não tenha representação no país**

87. As menções do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>), sobre a matéria, também são válidas para este Parecer:

**18. Importante destacar que, nos casos de cursos de capacitação internacional de empresa estrangeira que não tenha representação no país, por ser absolutamente excepcional, não será incluída nos modelos anexos a este parecer, ou no check-list, para evitar confusões. Entretanto, a modificação de tais modelos para esses tipos de contratação será possível desde que atendidas as premissas estabelecidas nos parágrafos subsequentes deste opinativo.**

(Destacou-se)

88. A utilização deste Parecer Referencial será possível, nos casos de cursos de capacitação internacional de empresa estrangeira sem representação no país, desde que sejam atendidas as premissas estabelecidas nesta citação abaixo, extraída do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>):

19. Preliminarmente, é importante que se faça uma correção. Ainda que seja possível a negociação com empresa estrangeira sem representação no exterior, a contratação em si demanda necessariamente a existência de "representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente", nos termos do art. 32, §4º da Lei nº 8.666/93.

20. Prosseguindo com a análise do questionamento, o art. 1º, §1º, II do Decreto nº 3.722/01 estabelece que "nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser feito pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação, devidamente atualizada".

21. Essa previsão é replicada no art. 30, parágrafo único da Instrução Normativa SEGES/MP nº 3/2018, entretanto a sua presença no Decreto nº 3.722/01 a torna mais significativa. É que o art. 20-A prevê que "as empresas estrangeiras que não funcionem no País, para participarem dos procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos, poderão se cadastrar no SicaF" o que poderia gerar a interpretação de se tratar de uma norma especial a excepcionar a obrigação geral de cadastro. Entretanto, se a obrigação de cadastro decorre diretamente do Decreto e na medida em que este não trata de referida exceção, tem-se que tal disposição prevalecerá. Dito de outra forma, aplica-se ao caso o art. 1º, §1º, II supracitado, ou seja, se o fornecedor estrangeiro não tiver cadastro no SICAF, incumbirá à Administração providenciá-lo antes da contratação, de modo que não é possível dispensar a existência de tal cadastro.

22. Quanto à documentação necessária para tal cadastro, bem como para fins de habilitação, prevê o art. 20-A da IN SEGES/MP nº 3/2018 que:

Art. 20-A. As empresas estrangeiras que não funcionem no País, para participarem dos procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos, poderão se cadastrar no SicaF, mediante código identificador específico fornecido pelo sistema, observadas as seguintes condições:

I - os documentos exigidos para os níveis cadastrais de que trata o art. 6º poderão ser atendidos mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados com tradução livre;

II - para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos de que trata o inciso I deverão ser traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas; e

III - deverão ter representante legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

§1º No caso de inexistência de documentos equivalentes para os níveis cadastrais de que trata o inciso I, o responsável deverá declarar a situação em campo próprio no SicaF. §2º A solicitação do código de acesso de que trata o caput deverá se dar nos termos do disposto no Manual do SicaF, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

23. Tal previsão decorre do disposto no art. 32, §4º da Lei nº 8.666/93, segundo o qual:

Art. 32. § 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

24. No caso específico de contratação por inexigibilidade de licitação, interessará, em regra, os documentos para fins de habilitação jurídica e regularidade fiscal. A qualificação técnica deve ser comprovada como elemento da própria inexigibilidade (não necessariamente por atestados, mas também por currículos, diplomas etc.) e a qualificação econômico-financeira em regra será considerada na indicação do fornecedor, ainda que possa também ser exigida como habilitação, conforme avaliação técnica da área competente.

25. Os documentos a serem exigidos são os constitutivos da empresa (estatuto, contrato social etc) devidamente registrado no órgão estrangeiro competente, quando for o caso (habilitação jurídica - art. 28 da Lei nº 8.666/93), bem como comprovação de quitação de débitos tributários com os entes tributantes eventualmente existentes no país de origem (leia-se: funcionamento) da empresa em questão. A princípio também deve haver a apresentação de documentação equivalente à nossa CNDT, entretanto não se vislumbra, salvo melhor juízo, ser comum a existência de documentos análogos em outros países, que comprovem a ausência de execuções de verbas trabalhistas em aberto. Saliente-se que a inexistência de qualquer um desses documentos deve ser declarada no SICAF, conforme §1º do art. 20-A, supracitado. Atente-se, por fim, às providências de tradução e apostilamento em consulado previstas no dispositivo supracitado.

26. Quanto ao último ponto, não há propriamente uma obrigação de que haja tradução de documentos por tradutor juramentado. A questão é que o tradutor juramentado, por força do Decreto nº 13.609/1943, goza de fé pública, ou seja, o gestor público que se baseia em tradução feita por tradutor juramentado pode (e deve) presumir que a tradução feita é totalmente correta, enquanto a tradução simples não traz tal particularidade. Para contratos simples em línguas de mais fácil compreensão, o gestor ou a autoridade contratante pode optar por usar uma tradução comum, sendo a tradução juramentada mais um instrumento de que dispõe o gestor quando entender ser o caso (ser a complexidade da situação exigir essa cautela adicional) do que propriamente uma formalidade a ser superada nesse caso específico.

27. Não se recomenda, entretanto, a celebração de contratos em língua que não o português, seja por impeditivo legal, haja vista o disposto no art. 22, §1º da Lei nº 9.784/99 ("Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável"), seja pela possibilidade de que haja expressões idiomáticas particulares de tal língua que tenham um significado específico para fins jurídicos e que acabem por serem desconhecidas para o não nativo.

**28. Registre-se, por fim, que o uso de contrato de adesão que possua regras novas em relação às presentes nos modelos anexos a esta manifestação ou que não sejam extraíveis dos termos deste parecer acarreta a necessidade de análise jurídica individualizada. Independentemente de se tratar de contrato de adesão com empresa estrangeira ou nacional, se ele inovar em relação ao panorama apresentado neste parecer e nos seus anexos, a manifestação jurídica individualizada mostrar-se-á inevitável.**

**(Destacou-se)**

89. Destacou-se o parágrafo acima, a fim de se frisar "**que o uso de contrato de adesão que possua regras novas em relação às presentes nos modelos anexos a esta manifestação ou que não sejam extraíveis dos termos deste parecer acarreta a necessidade de análise jurídica individualizada. Independentemente de se tratar de contrato de adesão com empresa estrangeira ou nacional, se ele inovar em relação ao panorama apresentado neste parecer e nos seus anexos, a manifestação jurídica individualizada mostrar-se-á inevitável.**"

## **6.6 Documento para Formalização da Demanda e Estudos Técnicos Preliminares - ETP: principais elementos**



90. Tanto o Documento de Formalização da Demanda, quanto os Estudos Técnicos Preliminares, devem tratar da compatibilidade entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade (vide art. 7º, IX da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia).

91. Os Estudos Técnicos Preliminares - ETP devem ser elaborados, conjuntamente, por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, com base no documento de formalização da demanda. Isso deve ocorrer, conforme as diretrizes constantes nos artigos 6º e 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020, 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.

92. O art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 2020, estabelece:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:

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

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

**IV - 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;**

**V - 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;**

**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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;**

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

**IX - 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;**

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - 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 ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

**XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.**

§ 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as

devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.

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

§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

93. Nos Estudos Técnicos preliminares, portanto, a equipe de planejamento deverá verificar a presença, obrigatória, dos requisitos do art. 7º, §2º, da Instrução Normativa nº 40, de 2020:

- 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)

94. A falta de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da Instrução Normativa nº 40, de 2020, deverá ser justificada, no próprio documento.

95. Os Estudos Preliminares devem refletir a real intenção administrativa para a contratação. Se ficarem defasados ou deixarem de atender à intenção administrativa, recomenda-se sua reformulação. Isso porque são a base do planejamento de toda a demanda. Inclusive, fazem parte do termo de referência- TR, como apêndice.

96. Deve constar a aprovação do Estudo Técnico Preliminar pela autoridade competente (art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019).

## 6.7 Gerenciamento de riscos

97. O Mapa de Riscos, previsto no art. 26, *caput*, da Instrução Normativa nº 5, de 2017, deverá ser elaborado, de acordo com o modelo constante em seu Anexo IV. Necessitará também ser atualizado e juntado aos autos, conforme o § 1º do citado artigo. O referido mapa necessita atender às exigências do art. 25 da mencionada Instrução Normativa. Confira-se:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art.19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.

98. As contratações de serviços cujos valores se enquadrem nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ficam dispensadas da elaboração do mapa de riscos, na fase de planejamento da contratação, conforme estabelece o §2º do art. 20 da Instrução Normativa nº 5, de 2017.

## 7. LISTA DE VERIFICAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

99. O Enunciado nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, estatui caber ao órgão consultivo, na análise de processos de contratação, "fomentar a utilização das listas de verificação documental (*check lists*), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional".

100. Para o caso de contratações diretas, baseadas na Lei 8.666, de 1993, a Advocacia-Geral da União **disponibilizava em seu antigo sítio eletrônico (<https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/3823890>)** um modelo de Lista de Verificação cuja atualização datava-se de maio/2016. O citado modelo, contudo, não consta mais do atual sítio eletrônico da AGU, qual seja, "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos>".

101. A "LISTA CONTRATAÇÕES DIRETAS - LEI 14133", com atualização em dezembro 2021, disponível no *site* da AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/listas-de-verificacao>), **não é aplicável a este Parecer Referencial, o qual aborda contratação direta, com fundamento no art. 25, caput, ou no inciso II, c/c art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 1993.**

102. **A Advocacia-Geral da União - AGU, por meio da Consultoria-Geral da União, portanto, não disponibiliza, em seu sítio, atualmente, lista de verificação para casos com o objeto deste Parecer Referencial. Todavia, isso não impede sua elaboração por esta Consultoria Jurídica.**

103. O Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União dispõe que:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas.

Deste modo, **é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstrato”, a fim de subsidiar a**

**prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.**

104. **Elaboramos uma lista de verificação, portanto, constante no Anexo II deste Parecer, inspirada no Anexo II do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 08/2020 (disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/pareceres-referenciais>) e nas recomendações próprias deste Parecer.**

105. Recomenda-se à Administração que a lista de verificação, Anexo II deste Parecer, seja preenchida, datada, assinada e também anexada à "declaração de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial". Isso porque seu atendimento demonstra, justamente, a conformidade com esta manifestação referencial. **Opina-se pelo atendimento completo dos seus pontos.**

106. Sua utilização facilitará a conferência da conformidade com os itens abordados neste parecer referencial. A responsabilidade pelo preenchimento é do órgão assessorado. **Por isso, caso o gestor verifique o não atendimento de algum requisito ali listado (ou o mero atendimento parcial), deve justificar sua não aplicabilidade ou efetuar a correção, antes do prosseguimento do processo.**

## **7.1 Minutas Padronizadas da AGU - Projeto Básico e Contrato.**

107. **Visando a subsidiar a Administração na elaboração de documentos-bases nas contratações por inexigibilidade de licitação de serviços de capacitação, sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, foi disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, em julho de 2021, modelo de Projeto Básico e de Termo de Contrato, constantes do sítio eletrônico "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/outros-modelos>".**

108. Os referidos modelos deverão ser utilizados, no que couber, conforme art. 29 da Instrução Normativa nº 05, de 2017. **Quando o órgão assessorado não utilizar tais modelos ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.**

109. Caso se verifique, no momento de sua utilização, que as minutas foram atualizadas pela AGU, **recomenda-se o envio dos autos à Conjur, para análise individual do processo.**

110. As Notas Explicativas iniciais das Minutas de PROJETO BÁSICO - INEXIGIBILIDADE PARA CAPACITAÇÃO - 25 III - JUL/21 e do CONTRATO - INEXIGIBILIDADE PARA CAPACITAÇÃO - 25 III JUL/21 dispõem, respectivamente:

Os itens deste modelo, destacados em vermelho itálico, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade pública contratante, de acordo com as peculiaridades do evento de capacitação e critérios de oportunidade e conveniência, cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos da contratação, para que não conflitem.

Os itens deste modelo de Termo de Contrato, destacados em vermelho itálico, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão contratante, de acordo com as mesmas definições adotadas no Projeto Básico.

111. Recomenda-se, portanto, justificar quaisquer alterações, supressões e/ou acréscimos efetuados na minuta modelo, não abarcados nos itens destacados em vermelho itálico. **No caso de ter havido utilização das minutas padronizadas da AGU, mas com modificações, além desses itens, as alterações devem ser devidamente destacadas e justificadas nos autos, em documento próprio. Recomenda-se remessa a este órgão jurídico, para análise de tais modificações.**

112. É importante destacar que, para o atendimento imediato dos gestores públicos, dúvidas e assuntos jurídicos de menor complexidade podem ser objeto de consulta jurídica informal, por intermédio de ligações telefônicas, troca de

mensagens instantâneas, correio eletrônico ou reuniões, nos termos do art. 8º da Portaria CGU/AGU nº 1, de 2 de março de 2021, que disciplina a atividade de assessoramento jurídico no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados (aplicada ao caso, por analogia, apenas neste dispositivo).

113. Especificamente, quanto ao **Projeto Básico**, tratando-se de contratação de serviços, a Lei nº 8.666, de 1993 determina que a sua elaboração é obrigatória e, de igual modo, a respectiva aprovação pela autoridade competente, como se observa dos artigos. 6º, IX; 7º, § 2º, I; e § 9º, da citada Lei. O citado § 9º determina a aplicação dos documentos aos casos de dispensa e inexigibilidade.

114. Sugere-se atenção ao assunto tratado na nota explicativa constante do modelo da AGU "TERMO DE REFERÊNCIA - SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS - (ATUALIZAÇÃO JUL 2021)", para que o prazo de vigência seja maior que o de execução:

**Nota Explicativa:** O prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

Deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

Sendo o prazo de execução o tempo que a contratada tem para executar o objeto, deve, necessariamente, estar abrangido no prazo de vigência. Assim, não poderá ser previsto para a execução termo inicial anterior ao termo de início da vigência contratual, nem tampouco prazo superior ao prazo de vigência estabelecido no edital e no contrato (registrando-se ser recomendável que o prazo de vigência englobe, além do prazo de execução, o tempo necessário para o cumprimento das demais obrigações contratuais, notadamente o recebimento do objeto e o pagamento pela Administração).

Diante da proximidade do termo final dos prazos de execução ou de vigência, caso a Administração pretenda estendê-los, é necessário formalizar a adequação desses prazos, que, se cabível, deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada, por meio de termo aditivo aprovado pela assessoria jurídica e pela autoridade competente para celebrar o contrato, sem prejuízo da aplicação das penalidades decorrentes de eventual atraso – Fundamento: Parecer n. 133/2011/DECOR/CGU/AGU.

115. Recomenda-se análise técnica sobre o cumprimento adequado do conteúdo das notas explicativas do modelo da AGU, para o projeto básico, referente à **inexigibilidade de licitação de serviços de capacitação, a exemplo desta**, sobre **MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO**:

**Nota Explicativa:** A descrição das tarefas básicas depende das atribuições específicas do serviço contratado e da realidade de cada órgão. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017 discrimina uma série de pontos a serem analisados pelos órgãos ou entidades, e depois materializados nesse tópico do TR. Por essa razão, recomenda-se a leitura do Anexo X da referida Instrução Normativa, em especial o item 2.5 antes de se elaborar este item.

Esse item é importante para a eficácia da contratação. Devem ser detalhadas de forma minuciosa as tarefas a serem desenvolvidas e a respectiva rotina de execução, vez que a Administração só poderá, no momento futuro de fiscalização do contrato, exigir o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente arroladas no Projeto Básico.

## 7.2 Termo de Contrato

116. Quanto ao **Termo de Contrato**, a Lei nº 8.666, de 1993, em seu artigo 62, estabelece:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades **cujos preços estejam compreendidos nos limites destas**

**duas modalidades de licitação**, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

**§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.**

(Destacou-se)

117. O Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993. Os preços compreendidos nos limites das modalidades de concorrência e tomada de preços são os seguintes:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

(...)

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais);
- e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

118. Sobre o assunto, exemplificativamente, o artigo "Substituição de termo de contrato por instrumento equivalente", de Pedro Henrique Braz De Vita, elaborado em 31 de maio de 2012, no Blog da Zenite (disponível em: <https://www.zenite.blog.br/substituicao-de-termo-de-contrato-por-instrumento-equivalente/>, na data do Parecer) bem explica:

A substituição do termo de contrato por documento equivalente é procedimento que, apesar de usual, costuma gerar dúvidas no dia a dia do administrador público. A questão é tratada no art. 62, *caput* e § 4º, da Lei nº 8.666/93, o qual regulamenta a formalização do instrumento contratual. Mas, afinal, quais são as hipóteses de substituição do termo do contrato por outros instrumentos?

O *caput* do art. 62, da Lei de Licitações, estabelece que “O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais...”.

O dispositivo engendra a regra acerca dos instrumentos aptos a serem utilizados quando da formalização dos contratos administrativos. De acordo com ele, o uso do termo de contrato será obrigatório sempre que o valor da contratação superar aquele relativo ao uso da modalidade convite. Caso contrário, a Administração poderá substituir aquele documento por instrumentos equivalentes, tais como a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra ou a ordem de execução de serviço.

O § 4º do art. 62, por sua vez, prevê que o termo de contrato poderá ainda ser substituído nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor da contratação.

Essa hipótese, parece-nos, excepciona a regra prevista no *caput* do dispositivo. Dito de outro modo, entendemos que o § 4º, do art. 62, faculta a dispensa do termo de contrato, nos casos de compra com entrega imediata, mesmo que o valor da obrigação supere aquele relativo ao uso da modalidade convite.

Nessa seara, teríamos duas hipóteses de dispensa do termo de contrato: a) aquelas nas quais o valor da obrigação não supera o limite para o uso da modalidade convite e; b) aquelas nas quais o valor da obrigação supera o limite para o uso da modalidade convite, mas o objeto do contrato consiste em compra com entrega imediata, da qual não resultam obrigações futuras.

Essa conclusão, note-se, parte de uma interpretação a qual classifica a previsão do § 4º, do art. 62, como uma exceção à regra prevista no *caput* daquele mesmo dispositivo. Esse raciocínio é corroborado por Joel de Menezes Niebuhr, o qual ensina que:

“De acordo com o *caput* do art. 62 da Lei nº 8.666/93, ‘o instrumento do contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço’.

Ou seja, se o valor do contrato, independentemente se ele foi precedido de licitação ou não, ultrapassar os limites preconizados na Lei nº 8.666/93 para a modalidade convite, então ele obrigatoriamente, em regra, deve ser formalizada por meio de *instrumento de contrato*. Se o valor do contrato não ultrapassar os limites da modalidade convite, então o *instrumento de contrato* pode ser substituído por outro instrumento que, de acordo com o dispositivo legal em comento, podem ser carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

Agregue-se que o § 4º do art. 62 da Lei nº 8.666/93 também dispensa o *instrumento de contrato*, denominado por ele de *termo de contrato* – que é a mesmíssima coisa –, a critério da Administração e independentemente do seu valor, nos casos de ‘compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica’.

Veja-se que, nesse caso, do § 4º do art. 62 da Lei nº 8.666/93, pouco importa o valor do contrato. Não há limite de valor; o que importará é que o objeto do contrato possa ser qualificado como *compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica*”. (Licitação pública e contrato administrativo. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 703).

Contudo, é preciso pontuar que o Tribunal de Contas da União aparentemente possui posicionamento diverso acerca do assunto. De acordo com aquela corte de Contas, o § 4º, do art. 62, da Lei de Licitações não consiste em exceção à regra do *caput*. Ao contrário, ele impõe um requisito que deve ser somado àqueles previstos no *caput* para a substituição do termo de contrato.

Assim, existiria apenas uma hipótese de substituição do termo de contrato por outro instrumento, qual seja, aquela nas quais o valor do objeto da contratação não ultrapassasse aquele relativo ao uso da modalidade convite, e ainda cuja entrega fosse imediata, não envolvendo obrigações futuras.

Esse entendimento foi inclusive alvo de resenha elaborada pelo TCU:

“A contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação sua dispensa ou inexigibilidade, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.”

119. A própria Lei nº 8.666, de 1993 define o que é entrega imediata de bens, no artigo 40, § 4º: “Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta”. Percebe-se que nos casos de compra com esse prazo de entrega, dos quais resultem obrigações futuras, o instrumento de contrato será obrigatório, não podendo ser substituído por outro semelhante.

120. O Tribunal de Contas da União possui entendimentos de que, em contratação geradora de obrigações futuras, deve ser firmado termo de contrato, inclusive em contratos de serviços:

*56. A contrario sensu, caso resulte obrigações futuras, o termo de contrato se faz necessário. No entanto, considerando o tempo decorrido, o fato de que os produtos foram entregues e que não houve prejuízo ao Erário, entendemos cabível apenas alertar o Instituto Federal de Educação e Tecnologia de Mato Grosso para que este atente para o disposto no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, formalizando os devidos termos de contrato no caso de compras que resultem em obrigações futuras, inclusive assistência técnica. (TCU - ACÓRDÃO 2720/2011 – 1ª Câmara – Processo nº 012.872/2005-7)*

*1.5.1.2 proceda à formalização do contrato nos casos de contratações em que se configurarem obrigações futuras, a teor do disposto no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/1993(...) (TCU - ACÓRDÃO Nº 2091/2010 – 1ª Câmara - Processo nº 023.192/2009-2)*

*7.2.3. A análise das alegações entendeu que, apesar de o responsável declarar que pagou o que havia sido contratado pelo gestor antecessor, ele continuou realizando pagamentos por meio de simples reconhecimento de dívida, sem ao menos formalizar a dispensa e o termo de contrato, persistindo no mesmo erro da administração anterior. **A contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade, conforme regra contida no parágrafo único do art. 60 e do art. 62 da Lei 8.666/93** (TCU – ACÓRDÃO Nº 6546/2010 – 1ª CÂMARA – Processo nº Processo nº 014.734/2006-8).*

(Destacou-se)

Acórdão 1219/2007-Primeira Câmara. Data da sessão 08/05/2007. Relator AUGUSTO NARDES. Área Contrato Administrativo. Tema Formalização do contrato. Subtema Obrigatoriedade. Outros indexadores Fornecedor. Tipo do processo. RELATÓRIO DE AUDITORIA

Enunciado. O termo de contrato deve ser formalizado, sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação.

121. É importante destacar a existência de controvérsia jurídica, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, sobre a necessidade de formalização de instrumento contratual, em casos de obrigação futura, nas contratações abaixo de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

122. Quando a contratação com obrigações futuras possuir valor abaixo de tal limite, o tribunal possui entendimentos, tanto no sentido da dispensa do instrumento contratual, quanto da sua exigência. O Relatório do Acórdão nº 1234/2018 do Plenário do TCU ilustra essa controvérsia:

10. Em parecer de peça 27, a Conjur manifestou entendimento de que o Tribunal, em suas contratações, ‘deve continuar considerando indispensável o termo de contrato em compras com prazo de entrega superior a trinta dias da data da apresentação da proposta’ (grifos no original). Para chegar a tal conclusão, aquela unidade especializada partiu das seguintes premissas, em síntese:



10.1. Duas são as possibilidades de interpretação dos dispositivos em análise (art. 40, § 4º e art. 62, caput e § 4º, da Lei n.º 8.666/93), que autorizam a dispensa de formalização do negócio por instrumento de contrato: 1ª) caso o valor dos bens adquiridos não ultrapasse o limite para utilização da modalidade convite; e 2ª) independentemente do valor dos bens objeto da contratação, se a compra é para entrega imediata, da qual não resultem obrigações futuras;

10.2. Colhem-se da jurisprudência do TCU julgados que refletem a divergência de entendimento quanto à interpretação dos dispositivos: a) pela dispensa de formalização por instrumento de contrato, pouco importando o valor dos bens adquiridos, conquanto que a entrega seja imediata e integral; b) é obrigatória a formalização por instrumento de contrato, caso haja obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, pouco importando valor da avença;

10.3. O entendimento da doutrina abalizada tem sido no sentido da dispensa de formalização por instrumento de contrato, nos casos em que: 1º) o valor do negócio se situe no limite da modalidade convite; 2º) qualquer que seja o valor do bem, a entrega seja imediata e sem obrigações futuras;

123. Assim, o gestor assessorado poderá optar por celebrar ou não o termo de contrato, em contratação abaixo de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), ainda que preveja obrigações futuras.

124. A apresentação da solução alternativa, acima descrita, atende ao Enunciado nº 19 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), o qual recomenda apresentar ao consultante as opções jurídicas existentes:

#### BPC nº 19 Enunciado

Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consultante também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação.

125. Como medida de maior segurança jurídica, todavia, sugere-se a subscrição de instrumento de contrato, em todos os casos em que exista obrigação futura, ainda que ausente a obrigatoriedade, em razão da controvertida jurisprudência da corte de contas.

126. Nesse sentido, apesar da liberdade de escolha do gestor, entende-se como **mais seguro** que os requisitos para a dispensa do instrumento contratual sejam, cumulativamente: **(a) contratação com valor inferior a R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e (b) sem obrigações futuras, que ultrapassem trinta dias, constituindo a chamada "entrega imediata".**

127. Se o instrumento de contrato puder ser substituído por outro documento, recomenda-se também constar da Nota de Empenho (ou documento equivalente ao contrato) as cláusulas contratuais obrigatórias previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666, de 1993, em atenção ao entendimento do Acórdão TCU 1179/2006 - Primeira Câmara, que determinou:

(...) ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de 'cláusulas necessárias', o número da nota de empenho associado à contratação (item 3.5da instrução de fls. 1400A/1435)". Razões pelas quais, se recomenda ao órgão assessorado incluir na Nota de Empenho de Despesas informações relativas à vinculação da Nota de Empenho à proposta e ao ato que declarou a inexigibilidade a licitação, as penalidades cabíveis e as multas por atraso ou descumprimento injustificado de uma das obrigações previstas na lei ou no Projeto Básico; os casos de rescisão; o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei n.º 8.666, de 1993; a obrigação da contratada de manter as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas.

128. Dessa feita, mesmo para os casos cumpridores dos requisitos cumulativos para a dispensa do instrumento contratual, o **documento equivalente ao contrato necessitará conter as cláusulas contratuais obrigatórias, previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666, de 1993.**

129. **Logo, até para os casos de facultatividade do instrumento contratual, entende-se como recomendável sua elaboração, com base na minuta modelo elaborada pela AGU, em razão dos princípios da eficiência e da segurança jurídica.**

## 8. PRAZO DE VALIDADE DESTE PARECER REFERENCIAL

130. A Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, "disciplina a utilização de Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e institui e disciplina a Informação Jurídica Referencial". Dispõe a Portaria:

Art. 4º Para a regular expedição da MJR deverá ser adotada a forma de Parecer que deverá conter, dentre outras, as seguintes informações:

(...)

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

(...)

Art. 6º A MJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações.

§ 1º A unidade consultiva que tenha interesse na renovação dos efeitos da MJR deverá promover nova análise de cenário para verificar se subsistem os motivos de fato e de direito que levaram à sua expedição.

§ 2º A renovação de MJR dar-se-á a partir da emissão de parecer que demonstrar a permanência das condições que justificaram a expedição.

(...)

Art. 7º A unidade consultiva deverá dar ciência da MJR às áreas técnicas interessadas dos órgãos assessorados, as quais deverão deixar de submeter futuros processos à análise jurídica.

§ 1º Caso receba pedido de manifestação jurídica em matéria idêntica à que motivou a expedição de MJR, a unidade consultiva deverá devolver a tarefa mediante cota ou despacho, instruída com cópia da MJR e orientações gerais sobre sua utilização.

§ 2º A expedição de MJR não exime a unidade consultiva do dever de prestar assessoramento jurídico em questões a ela subjacentes.

131. A título informativo, o artigo 17 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, tornou sem efeito o Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, da AGU, de 25 de setembro de 2017.

132. Para atender às determinações do inciso III, "a" do artigo 4º e do caput do artigo 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, esta MJR permanece válida, enquanto estiver em vigência a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, inicialmente, até o dia primeiro de abril de 2023. Caso o prazo previsto no artigo 193, inciso II, da Lei 14.133, de primeiro de abril de 2021, seja estendido, esta MJR permanece válida até o termo final de sua prorrogação, no limite de dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações, também enquanto estiver em vigência a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## 9. OBSERVAÇÕES FINAIS

133. Lembra-se que o presente parecer referencial é aplicável somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes. A área técnica deve atestar que o caso concreto amolda-se a esta manifestação jurídica referencial, para legitimar sua utilização, nos termos do artigo 4º, inciso III, "b" da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022. **Sugere-se a redação constante do Anexo I deste parecer.**

134. Frisa-se ao órgão assessorado a necessidade de submeter à análise desta Consultoria qualquer dúvida jurídica sem avaliação nesta manifestação jurídica referencial, nos termos do parágrafo segundo do artigo 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

135. Inclusive, caso haja dúvida a respeito da aplicação de novos dispositivos normativos e modelos padronizados não mencionados neste parecer referencial, recomenda-se o encaminhamento à análise desta Consultoria.

136. Ao mais, frisa-se a recomendação de justificar quaisquer alterações, supressões e/ou acréscimos efetuados nas minutas modelos, não abarcados nos itens destacados em vermelho itálico. **No caso de ter havido utilização da minuta padrão da AGU, porém com modificações, além de tais itens, deve haver remessa a este órgão jurídico, para análise de tais modificações.**

## 10. CONCLUSÃO

137. Esta Consultoria Jurídica conclui que, **se seguidas as orientações desta manifestação referencial**, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, estão dispensadas da análise individualizada pela CONJUR as minutas de contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, fundamentadas no artigo 25, *caput*, ou inciso II, *c/c* art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 1993.

138. Nas contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, efetuadas com base neste Parecer, **deverão ser utilizados os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, em julho de 2021, de Projeto Básico e de Termo de Contrato, constantes do sítio eletrônico "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/outros-modelos>", aprovados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União. Se as minutas do caso concreto demandarem outras cláusulas específicas, deverão ser submetidas à apreciação jurídica, para análise e aprovação, como explicado nesta manifestação jurídica.**

139. Recomenda-se, ainda, o preenchimento da lista de verificação, Anexo II deste parecer referencial, a qual deverá ser datada, assinada e juntada aos autos, como anexo da "Declaração de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial", referida no Anexo I deste parecer.

140. Deve haver o encaminhamento desta MJR ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas, conforme o artigo 4º, inciso III, "c" da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

141. É o parecer, que submetemos à Consultora Jurídica.

Brasília, 08 de agosto de 2022.

Gabriela Moreira Feijó  
Advogada da União

Juliana S. B. de Melo Sant'Ana

Procuradora Federal

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Federal

Eliardo Soares Moraes  
Advogado da União  
Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Administrativos

---

## ANEXO I

### DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo nº:

Objeto:

Interessado:

Atesto que o presente processo, referente à contratação direta, para capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, baseada no artigo 25, caput, (ou no inciso II c/c art. 13, inciso VI, ) da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, amolda-se à manifestação jurídica referencial (**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**). Não há necessidade de análise jurídica individualizada pela Consultoria Jurídica, neste caso concreto.

Suas recomendações foram plenamente atendidas no caso concreto, conforme lista de verificação anexa (seguindo o modelo do Anexo II do **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**).

A instrução dos autos está regular.

**Foram adotadas as minutas-modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, em julho de 2021, de Projeto Básico e de Termo de Contrato, constantes do sítio eletrônico "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/outros-modelos>" (acesso em \_\_/\_\_/\_\_), aprovados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União.**

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura.

Brasília, (data) \_\_\_\_\_

Nome, matrícula e assinatura do servidor responsável pelo ateste

---

## ANEXO II

### LISTA DE VERIFICAÇÃO

(**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**)

**LISTA DE VERIFICAÇÃO, PARA CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE CAPACITAÇÃO, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, BASEADAS NO ARTIGO 25, CAPUT, OU NO INCISO II C/C ART. 13, INCISO VI, AMBOS DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.**

**Instruções:**

O presente anexo deverá ser preenchido e juntado aos autos como providência prévia e necessária para a instrução de todos os processos para contratação de serviços de capacitação por inexigibilidade de licitação, fundamentadas no art. 25, *caput*, ou no inciso II c/c art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Caso nenhuma resposta seja "NÃO" (todas SIM ou NÃO SE APLICA), poderá a autoridade atestar, ao final, a adequação do caso concreto ao **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**, hipótese em que, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, fica dispensada a análise individualizada do processo, ou seja, dispensa-se a remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica para análise individualizada e aprovação prévia da contratação.

No caso de haver alguma resposta "NÃO", deverá ser providenciado o encaminhamento dos autos a esta Consultoria Jurídica. Por óbvio, os demais documentos e consultas que se prestam a instruir a contratação e fundamentam as respostas "SIM" deverão ser juntados aos autos, bem como o checklist devidamente preenchido.

Na coluna "ESTADO", preencher apenas com as letras "S", "N" OU "N/A", sendo: "S – SIM", "N - NÃO" e "NA - Não se aplica".

Na coluna "DOC", inserir o número "SEI" do (s) documento (s) que atende (m) ao correspondente item. Quanto mais especificado a localização do conteúdo, melhor. Sugere-se, inclusive, a indicação dos parágrafos.

Por fim, na utilização da presente lista de verificação deverão ser analisadas e verificadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida por justificativas ou enquadramentos específicos ou se deve haver complementação da instrução processual.

	ESTADO (S/N/NA)	DOC. (SEI)
<b>1. ADOÇÃO DO PARECER REFERENCIAL</b>		
1.1. A área técnica atestou o enquadramento do caso concreto ao <b>PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU</b> e o seu atendimento, na forma da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, para dispensar a análise individualizada, pela CONJUR/MInfra?		
1.2. Foi acostado aos autos o <b>PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU</b> ?		
1.3. O órgão assessorado submeteu à análise da Consultoria Jurídica eventuais dúvidas jurídicas não abordadas no <b>PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU</b> , se for o caso?		
<b>Obs: A manifestação referencial não impede o pronunciamento deste órgão de assessoramento jurídico acerca de outras questões pontuais, se necessário. Obs.: Igual raciocínio apresenta o art. 36, §2º da Instrução Normativa nº 5, de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,</b>		

que disciplina: "é dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada"		
<b>2. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO</b>		
2.1. A contratação foi formalizada em regular processo administrativo, observada a Orientação Normativa nº 02, de 2009, da Advocacia-Geral da União? Obs.: Dispõe a ON-AGU 2/2009: "os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento."		
<b>3. ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE O VÍNCULO DO (S) SERVIDOR (ES) A SEREM BENEFICIADOS PELA CAPACITAÇÃO</b>		
3.1. O caso concreto trata de curso de longa duração?		
3.2. Sendo a resposta positiva para o subitem 3.1, foi atestado o vínculo funcional do(s) interessado(s), demonstrando tratar-se de servidor(es): i) habilitado(s) em estágio probatório (estáveis); e ii) com vínculo efetivo com o serviço público (excluindo-se os ocupantes apenas de cargos comissionados)?		
<b>4. CONTRATAÇÃO DIRETA</b>		
4.1. A inexigibilidade está fundamentada no art. 25, <i>caput</i> , ou inciso II (preferencialmente), da Lei nº 8.666, de 1993? Obs.: A recomendação principal é enquadrar no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, a inexigibilidade de licitação, para contratação de capacitação de servidores e outros serviços técnicos especializados, também denominada de "contratação por notória especialização". Contudo, em razão da Orientação Normativa AGU nº 18, de 01 de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União, é igualmente viável fundamentar tal contratação no artigo 25, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93. Para tanto, a presença de todos os requisitos do artigo 25, inciso II, é necessária, "por uma constatação fática". Isso porque "os elementos "singularidade do serviço", "singularidade da demanda" e "notória especialização" são indissociáveis por razões lógicas". Assim, "o uso de qualquer um tende a atrair os demais e, com isso, trazer a aplicação do inciso II em detrimento do <i>caput</i> ".		
4.1.1. Houve comprovação nos autos da especialização do profissional e/ou da empresa contratada, incluindo, quando for o caso, experiência prévia, currículo e formação dos palestrantes/professores, eventuais prêmios ou publicações relevantes ao tema e outros elementos associados ao serviço a ser prestado?		
4.1.2. Consta dos autos declaração da área demandante acerca da notoriedade do profissional ou da empresa a ser contratada, junto ao público relevante, embasada na documentação juntada?		
4.1.3. Consta dos autos demonstração da singularidade da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado especificamente pelo contratado, incluindo conteúdo programático do curso, objetivos, competências desenvolvidas etc.?		
4.2. A Administração demonstrou a importância do curso pretendido para o desempenho das funções públicas dos servidores participantes? Obs: Não se recomenda apenas uma declaração genérica, sugere-se análise crítica, para aqueles beneficiados específicos e, principalmente, demonstração do atendimento dos interesses institucionais.		

4.3 Há autorização da contratação pela autoridade competente?		
5. FORMALIDADES PREVISTAS NO DECRETO N. 9991, DE 2019 E NA INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.		
<p>5.1. Foi demonstrada a compatibilidade do curso com o respectivo Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP, para o ano corrente, assim como com os objetivos estratégicos do Órgão, constantes na Portaria nº 542, de 30 de agosto de 2019, que Instituiu o Planejamento Estratégico no âmbito do Ministério da Infraestrutura e suas Entidades Vinculadas, para o período de 2019 a 2022, ou em Portaria(s) que a (as) suceda (am)? (Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019).</p> <p>Obs.: O PDP visa o desenvolvimento dos servidores, de forma institucionalizada. Devem ser priorizadas ações de capacitação para o maior número de servidores possível. É viável, entretanto, a realização de ações de desenvolvimento individual, desde que justificadas, conforme a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 2021.</p>		
5.1.1. Em sendo o caso de ação de desenvolvimento individual, foi apresentada a devida justificativa, conforme a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 2021?		
6. FORMALIDADES LEGAIS, PREVISTAS NO ART.26, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.		
<p>6.1. Constam estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado, nos termos da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (arts. 15, inciso III, 43, inciso IV, da lei nº 8.666, de 1993; art. 7º, inciso V e VI da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020; e art. 30, inciso X, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017)?</p> <p>6.2. Foi atendida a Orientação Normativa da AGU nº 17, de 2009?</p> <p>Obs. 1: Espera-se que seja demonstrada a razoabilidade do preço, que este esteja compatível e que não destoa do praticado em outras contratações em condições similares (ou se destoa, o faz por razões trazidas nos autos, como maior carga horária, maior especialização, o fato de ser uma contratação in company, etc).</p> <p>Obs. 2: Deve haver atendimento à Orientação Normativa da AGU nº 17, de 2009, que dispõe:</p> <p>"A justificativa de preço nas contratações diretas é requisito legalmente exigido pela Lei de Licitações e Contratações (art. 26, parágrafo único, inc. III), que comina inclusive a responsabilidade solidária de todos os participantes nos casos de superfaturamento de preços (§ 2º do art. 25). Não obstante esse fato, há controvérsia acerca da forma como a justificativa deve ser apresentada. <b>A justificativa do preço nos casos de inexigibilidade não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores. Se inexigível o certame, a proponente é a única a atender as necessidades do órgão contratante. Destarte, a justificativa há de fazer-se de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos.</b> Indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam</p>		

<p>juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes. (grifou-se)"</p>		
<p>6.3. Consta manifestação da área técnica com análise dos preços obtidos na pesquisa (art. 6º, §3º da Instrução Normativa nº 73, de 2020)?</p>		
<p>6.4. Havendo comparação de preços com outros prestadores de serviços, consta justificativa da não-incidência do art. 7º, §3, da Instrução Normativa nº 73, de 2020, de modo que remanesce inviável a competição e possível o uso da inexigibilidade de licitação?</p> <p>Obs. : Prevê o art. 7º, §3º que: "Caso a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade."</p>		
<p>6.5. Houve o reconhecimento da inexigibilidade de licitação e a sua ratificação, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, com a publicação do respectivo extrato, no prazo de 5 (cinco) dias?</p> <p>OBS: Registre-se que a Orientação Normativa AGU nº 33, de 13/12/2011, dispensa a publicação do extrato contratual caso seja publicado o ato de autorização/ratificação da contratação direta.</p> <p>OBS 2: Nos termos da Orientação Normativa AGU nº 34, de 13/12/2011, as contratações diretas cujos valores não ultrapassem aqueles fixados no art. 24, I e II da Lei nº 8.666/93 dispensam inclusive a publicação do ato que autoriza/ratifica a contratação direta, sem prejuízo de outros meios de publicidade do ato.</p>		
<p>6.6 No caso dos autos, houve a dispensa da publicação na Imprensa Oficial uma vez que o valor da contratação é inferior ao determinado no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993?</p>		
<p>7. DEMAIS FORMALIDADES LEGAIS</p>		
<p>7.1. Tratando-se de atividade de custeio, foi observado o art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, c/c as portarias de delegação e subdelegação da Pasta, considerando os níveis de alçadas?</p> <p>Obs.: Deve constar a Autorização da contratação pela autoridade competente;</p>		
<p>7.2. Consta indicação do recurso orçamentário próprio para a despesa e da respectiva rubrica, com reserva de recursos ou empenho? (arts. 7º, § 2º, inciso III, 14 e 38, caput, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c art. 60 e 61 da Lei nº 4.320, 1964).</p>		
<p>7.3. Se for o caso, consta a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da Lei Complementar nº 101, de 2000, e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma, na hipótese de a despesa incidir no caput do art. 16?</p> <p>Obs.: Orientação Normativa AGU nº 52: “As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.”</p>		
<p>7.4. Consta manifestação sobre práticas e critérios de sustentabilidade economicamente viáveis, adotados no planejamento da contratação (TCU, Ac. 2.380/2012-2ª Câmara)?</p> <p>Obs: Recomenda-se observar o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.</p>		
<p>7.5. Consta dos autos prova: a) de regularidade fiscal federal; b) de regularidade com a Seguridade Social; c) de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; d) de regularidade trabalhista; e) declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; e f) ausência de</p>		



penalidade que vede a contratação com o órgão (artigo 27 e seguintes da Lei 8.666, de 1993)?

Obs.: A consulta deve ser feita nos seguintes endereços:

a) SICAF;

b) Consulta Unificada de Pessoas Jurídicas do Tribunal de Contas da União - TCU (<https://portal.tcu.gov.br/certidoes/>) ou Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União ([www.portaldatransparencia.gov.br/ceis](http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis));

c) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php));

d) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU (<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=INABILITADO:INIDONEOS>);

e) Recomenda-se ser atestada a inexistência, nos autos do processo, de registro de sanção à empresa contratada, cujos efeitos a proíba de celebrar ou manter contrato administrativo e alcance a Administração contratante (art. 30-A, § 2º, inciso II, da IN nº 02, de 2008, da SLTI/MPOG, e item 11, “b”, do Anexo IX da Instrução Normativa nº 05, de 2017.

OBS 2: Para a consulta de licitantes pessoa jurídica poderá haver a Consulta Unificada de Pessoas Jurídicas do Tribunal de Contas da União - TCU (<https://portal.tcu.gov.br/certidoes/>).

Obs.: Recomenda-se a consulta aos cadastros também em nome do sócio majoritário da licitante, em razão do disposto no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Esse dispositivo prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

7.5.1. Foi juntada aos autos consulta ao CADIN? (art. 6º, III da Lei nº 10.522, de 2002)?

Obs.: O cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação.

7.5.2. Foi verificado se as certidões apresentadas estão válidas e eficazes na data da assinatura do contrato?

7.6. Em se tratando de curso de capacitação internacional de empresa estrangeira que não tenha representação no país, consta comprovação de atendimento às premissas estabelecidas nos itens 19 a 28 do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 (disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-9-2021.pdf>)?

Obs.: Deve ser observado o conteúdo do item 28 do citado parecer: "[...] o uso de contrato de adesão que possua regras novas em relação às presentes nos modelos anexos a esta manifestação ou que não sejam extraíveis dos termos deste parecer acarreta a necessidade de análise jurídica individualizada. Independentemente de se tratar de contrato de adesão com empresa estrangeira ou nacional, se ele inovar em relação ao panorama apresentado neste parecer e nos seus anexos, a manifestação jurídica individualizada mostrar-se-á inevitável."

Obs.: Também se recomenda manifestação jurídica individualizada, se o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 09/2021 for sucedido por outro.

7.7. A contratação incide nas hipóteses vedadas pelo art. 9º da Instrução Normativa nº 5, de 2017?

7.8. Há manifestação sobre a observância do alinhamento com o Plano Estratégico do órgão ou entidade, quando houver? (art. 1º, inc. III, da Instrução Normativa nº 5, de 2017)		
7.9. Da solicitação/requisição constam os itens do inciso I do art. 21 da Instrução Normativa nº 5, de 2017?		
7.10. O objeto requisitado está contemplado no Plano Anual de Contratações, de acordo com art. 7º, §2º, da Instrução Normativa nº 40, de 2020?		
7.10.1. Caso negativo, foi providenciada a sua inclusão, nos termos do art. 11 da citada norma?		
8. DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES - ETP: PRINCIPAIS ELEMENTOS		
8.1. Consta o documento de formalização da demanda, elaborado pelo setor requisitante do serviço, nos termos do modelo do Anexo II, da Instrução Normativa nº 05, de 2017? <b>Obs.: Nele precisam constar os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MPDG 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.</b>		
8.2. Os Estudos Técnicos Preliminares - ETP foram elaborados e juntados ao processo, conforme as diretrizes constantes no art. 6º e 7º da Instrução Normativa nº 40, de 2020?		
8.3. Os Estudos Técnicos Preliminares desenvolvidos atenderam a todas as exigências do art. 7º da Instrução Normativa nº 40, de 2020? <b>Obs.: Os Estudos Técnicos Preliminares devem refletir a real intenção administrativa para o certame e a contratação. Se ficarem defasados ou deixarem de atender à intenção administrativa, recomenda-se sua reformulação</b>		
8.3.1. A ausência de previsão, nos estudos técnicos preliminares, de qualquer dos conteúdos do art. 7º da citada norma foi devidamente justificada no próprio documento? (art. 7º, §2º)?		
8.4. O ETP foi aprovado pela autoridade competente (art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024, de 2019)?		
9. GERENCIAMENTO DE RISCOS		
9.1. Ressalvada a hipótese de dispensa, foi elaborado e juntado aos autos o Mapa de Riscos previsto no art. 26, §1º, incisos I e II, de acordo com o modelo do anexo IV da Instrução Normativa nº 05, de 2017? (arts. 20 e 26) <b>Obs.: O §2º do artigo 20 da Instrução Normativa nº 05, de 2017, estabelece que ficam dispensadas da elaboração do mapa de riscos, na fase de planejamento da contratação, nas contratações de serviços cujos valores se enquadrem nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.</b>		
9.2. O mapa confeccionado atende às exigências do art. 25 da Instrução Normativa nº 05, de 2017?		
10. MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU - PROJETO BÁSICO E CONTRATO		
10.1. Foram utilizados os modelos de Projeto Básico e de Termo de Contrato, constantes do sítio eletrônico <a href="https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/outros-modelos.">https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/outros-modelos.?</a> <b>Obs.: Os referidos modelos deverão ser utilizados, no que couber, conforme art. 29 da Instrução Normativa nº 05, de 2017.</b>		

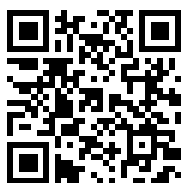
<p>Obs.: Quando o órgão assessorado não utilizar tais modelos ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.</p> <p>Obs.: Se no momento de sua utilização, a Administração observar que a AGU confeccionou minutas mais recentes, recomenda-se o envio dos autos à CONJUR, para análise individual do processo.</p>		
<p>10.2. Foram justificadas e destacadas visualmente, no processo, eventuais alterações do modelo de Projeto Básico?</p>		
<p>10.2.1. As eventuais alterações do modelo de Projeto Básico vão além dos itens destacados em vermelho itálico na minuta padrão da AGU?</p> <p>Obs.: Recomenda-se remessa a este órgão jurídico, para análise das adequações de tais modificações.</p> <p>Obs.: É importante destacar que, para o atendimento imediato dos gestores públicos, dúvidas e assuntos jurídicos de menor complexidade podem ser objeto de consulta jurídica informal, por intermédio de ligações telefônicas, troca de mensagens instantâneas e de correio eletrônico ou de reuniões, nos termos do art. 8º da Portaria CGU/AGU nº 1, de 2 de março de 2021, que disciplina a atividade de assessoramento jurídico no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados (aplicada ao caso por analogia apenas neste dispositivo).</p>		
<p>10.3. O Projeto Básico elaborado pelo setor requisitante baseou-se nos Estudos Técnicos Preliminares, Gerenciamento de Riscos e Diretrizes constantes do Anexo V, da Instrução Normativa nº 05, de 2017? (art. 27 e 28, §2º)</p> <p>Obs.: Sugere-se atenção ao assunto tratado na nota explicativa constante do modelo da AGU "<a href="#">TERMO DE REFERÊNCIA - SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS - (ATUALIZAÇÃO JUL 2021)</a>", para que o prazo de vigência seja maior que o prazo de execução.</p> <p>Obs.: Recomenda-se análise técnica sobre o cumprimento adequado do conteúdo das notas explicativas do modelo da AGU, para o projeto básico, referente à inexigibilidade de licitação de serviços de capacitação, a exemplo desta, sobre <b>MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO:</b></p> <p>'Nota Explicativa: A descrição das tarefas básicas depende das atribuições específicas do serviço contratado e da realidade de cada órgão. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017 discrimina uma série de pontos a serem analisados pelos órgãos ou entidades, e depois materializados nesse tópico do TR. Por essa razão, recomenda-se a leitura do Anexo X da referida Instrução Normativa, em especial o item 2.5 antes de se elaborar este item.</p> <p>Esse item é importante para a eficácia da contratação. Devem ser detalhadas de forma minuciosa as tarefas a serem desenvolvidas e a respectiva rotina de execução, vez que a Administração só poderá, no momento futuro de fiscalização do contrato, exigir o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente arroladas no Projeto Básico.'</p>		
<p>10.4. Consta a aprovação do projeto básico pela autoridade competente? (art. 7º, §2º, I, da Lei 8.666, de 1993)</p>		
<p>10.5. Quanto ao instrumento contratual, em sendo o caso de ter sido dispensado, foram cumpridos os seguintes requisitos cumulativos: (a) contratação com valor inferior a R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e (b) sem obrigações futuras, que ultrapassem trinta dias, constituindo a chamada "entrega imediata"?</p> <p>Obs.: Mesmo para os casos de facultatividade do instrumento contratual, entende-se como recomendável sua elaboração, com base na minuta modelo elaborada pela AGU, em razão dos princípios da eficiência e da segurança jurídica.</p>		

10.5.1. Tendo sido cumpridos os requisitos para a dispensa do instrumento contratual, acima citados, o documento equivalente ao contrato contém as cláusulas contratuais obrigatórias previstas no art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993?		
--	--	--

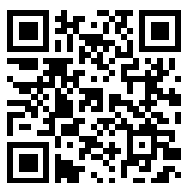
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47

#### Notas

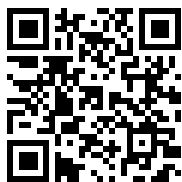
- <sup>^</sup> *A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS*



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, 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 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 17:28. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

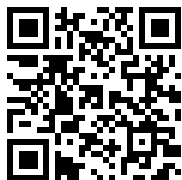


Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 17:28. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



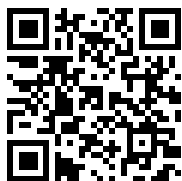
Documento assinado eletronicamente por ELIARDO SOARES MORAES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELIARDO SOARES MORAES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 17:09. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT' ANA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência



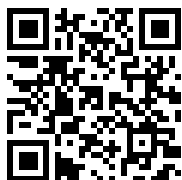
da autenticidade do documento está disponível com o código 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT' ANA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 18:02. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por GABRIELA MOREIRA FEIJÓ, 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 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELA MOREIRA FEIJÓ, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 16:53. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por GABRIELA MOREIRA FEIJÓ, 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 829546926 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELA MOREIRA FEIJÓ, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2022 16:53. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7155 /  
7137 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 00371/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**

**NUP: 00748.001456/2020-13**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS-CGAA/CONJUR-MINFRA**

**ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES**

Senhora Consultora Jurídica,

1. Submeto à vossa apreciação o **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU** para fins de adoção pela área administrativa do Ministério da Infraestrutura.
2. As manifestações jurídicas referenciais (MJR), objeto da Orientação Normativa (ON) nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, representam uma exitosa política de gestão que proporciona à administração pública federal maior eficiência ao reduzir os custos administrativos relacionados ao trâmite institucional de processos repetitivos de contratações públicas. É importante destacar que a adoção do parecer referencial não implica em prejuízo à função de controle compreendida no assessoramento jurídico visto permanecer à critério do órgão assessorado a faculdade do encaminhamento de processos em que se constate dúvida jurídica. Ademais a própria Consultoria Jurídica, por intermédio de uma sistemática de monitoramento nos moldes orientados pelo Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, da AGU, de 25 de setembro de 2017, da Consultoria-Geral da União, efetuará uma verificação constante dos impactos e da regular utilização destas manifestações.
3. Neste sentido, a recente Portaria Normativa CGU/AGU n. 5, de 31/03/2022, que disciplina o uso da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) estabelecida na Orientação Normativa (ON) nº 55, de 23 de maio de 2014, previu que as MJRs não terão validade superior a 2 anos.
4. **O PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU tem por objeto demandas relacionadas a contratações diretas, visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, baseadas no artigo 25, *caput*, ou no inciso II c/c art. 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**
5. **O parecer referencial, outrossim, nas contratações diretas visando à capacitação de servidores, por inexigibilidade de licitação, efetuadas com base neste Parecer, orienta que deverão ser utilizados os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, em julho de 2021, de Projeto Básico e de Termo de Contrato, constantes do sítio eletrônico "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/outros-modelos>", aprovados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União.**

6. O Parecer Referencial é acompanhado dos seguintes anexos que têm por objetivo a melhor implementação de suas recomendações:

- **ANEXO I - Declaração de Conformidade** do processo com manifestação jurídica referencial;
- **ANEXO II - Lista de Verificação.**

7. Caso aprovada a presente manifestação jurídica referencial, recomenda-se que sigam os autos ao apoio administrativo para:

- remessa dos autos à Secretara Executiva, para providências subsequentes;
- ciência à Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, com abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), órgão responsável por organizar e manter o acervo eletrônico das manifestações jurídicas elaboradas na Consultoria-Geral da União;
- ciência a todos os membros e colaboradores desta Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos.

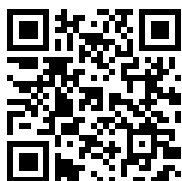
À consideração superior.

Brasília, 09 de agosto de 2022.

**ELIARDO SOARES MORAES**  
**ADVOGADO DA UNIÃO**  
**Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Administrativos**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47



Documento assinado eletronicamente por ELIARDO SOARES MORAES, 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 861870529 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELIARDO SOARES MORAES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-09-2022 18:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR, SALA 507- CEP: 70044-902 - BRASÍLIA/DFTEL.: (61)  
2029-7141 / 7144 - E-MAIL: CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

---

**Despacho nº 1253/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**

**NUP: 00748.001456/2020-13**

**INTERESSADOS: Conjur/MInfra. Ministério da Infraestrutura.**

**ASSUNTOS: Demandas internas. Pareceres referenciais e parametrizados.**

1. Aprovo o Parecer Referencial nº 2/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, conforme o Despacho nº 371/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.
2. Apenas a título de retificação, no tópico 6 do parecer referencial ora aprovado, onde se lê "6. FORMALIDADES PREVISTAS NO DECRETO N. 9991, DE 2019, E NA INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SE DGG/ME N. 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA", leia-se "6. *DEMAIS FORMALIDADES EXIGIDAS*".
3. À Coordenação Administrativa, para adoção das providências elencadas no parágrafo 7 do Despacho supracitado.

Brasília, 19 de setembro de 2022.

**NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA**

Procuradora Federal  
Consultora Jurídica

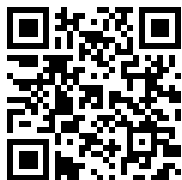
---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47

---

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE ÁVILA, 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 990618932 e chave de acesso 6fa3db47 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE ÁVILA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-09-2022 18:32.





Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---