



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
COORDENAÇÃO-GERAL

AV. AFONSO PENA, Nº 6.134, BAIRRO CHÁCARA CACHOEIRA, CAMPO GRANDE / MS, CEP 79040-010

PARECER n. 00031/2023/CJU-MS/CGU/AGU

NUP: 65345.002828/2023-41

**INTERESSADO: MINISTÉRIO DA DEFESA/EXÉRCITO BRASILEIRO/
COMANDO DO 9º GRUPAMENTO LOGÍSTICO/
9º BATALHÃO DE MANUTENÇÃO**

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO - contratação do SENAI/MS

- I. Contratação direta do SENAI/MS por meio de dispensa de licitação. Art. 75, XV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Cursos profissionalizantes. Projeto Soldado Cidadão.
- II. Parecer favorável à contratação direta, sem ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. O Comando do 9º Grupamento Logístico submete a esta Consultoria Jurídica da União, para prévio exame e parecer, nos termos do art. 72, III da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLCC), c/c art. 11, VI, "b" da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o processo de **Dispensa de Licitação**, que tem por objeto a contratação do SENAI/MS para a prestação de serviços de qualificação profissional dos militares incorporados às fileiras do Exército – Projeto Soldado Cidadão - 2023, no valor total estimado de R\$ 16.250,00.

2. Os autos foram instruídos com as seguintes peças:

- a) Termo de Abertura (f. 1);
- b) Lista de Verificação (f. 2-7);
- c) Termo de Ressalva (f. 8);
- d) Designação da Equipe de Planejamento e Pesquisa de Preços (f. 9);
- e) Documento de Demanda de Necessidade (f. 10-11);
- f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (f. 12);
- g) Estudo Técnico Preliminar (f. 13-16);
- h) Relatório de Pesquisa de Preços (f. 17-18);
- i) Mapa de Análise de Riscos (f. 19);
- j) Termo de Referência (f. 20-28);
- k) Anexo I – Instrumento de Medição de Resultado (f. 29-31);
- l) Minuta de Contrato (f. 32-46);
- m) Declaração de Disponibilidade Financeira (f. 47);
- n) Nota de empenho (f. 48);
- o) Declaração de atividade de custeio (f. 49);
- p) Comprovantes de regularidade fiscal (f. 50-52);
- q) DIEx nº 99-SecPjt/EM CMO/Cmdo CMO (f. 53);

- r) DIEx nº 3563-Seç Prep/Cmdo 9º Gpt Log – CIRCULAR (f. 54);
- s) Proposta comercial do SENAI/MS (f. 55-64);
- t) Consulta ao Catálogo Eletrônico de Padronização (f. 65);
- u) Req nº 54/Almox/9º B Mnt, que contém a justificativa da contratação, a justificativa para realizar a dispensa de licitação e a autorização do OD (f. 66-68);
- v) Planilha de material/serviços (f. 69);
- w) Termo de Dispensa de Licitação (f. 70-73);
- x) Ofício de encaminhamento à CJU-MS (f. 74-77).

3. É o relatório.

II. ANÁLISE

II.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

5. A função da Consultoria Jurídica da União é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

6. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus **aspectos jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

7. Nesse sentido vale lembrar que o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, recomenda que “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

8. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

9. Além disso, vale esclarecer que, em regra, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a priori, óbice ao desenvolvimento do processo.

10. Por fim, em relação à atuação desta Consultoria Jurídica é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo, constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2. Da contratação direta na Lei nº 14.133, de 2021.

a) Da previsão legal.

11. A NLLC dispõe, em relação aos documentos que devem instruir os processos de dispensa e inexigibilidade, que:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

12. Com relação especificamente à dispensa para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, temos o art. 75, XV, da NLLC:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

13. No caso em exame, o órgão consulente motivou e justificou a necessidade de realizar o presente contrato de prestação de serviços de qualificação profissional dos militares participantes do Projeto Soldado Cidadão/2023 naquela OM, mediante contratação direta, deixando clara a razão de escolha da empresa que será contratada. O SENAI/MS, entidade integrante do Sistema S, possui tanto a expertise necessária para a prestação dos serviços, quanto os atributos legais de inquestionável reputação ética e profissional e ausência de fins lucrativos, como consta da Req nº 54/Almox/9º B Mnt (f. 66-68).

b) Do planejamento da contratação (Documento de Formalização de Demanda; designação de equipe de planejamento, Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos).

14. A IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 17, prevê que a elaboração de *documento para formalização de demanda* e a *designação formal da equipe de planejamento* constituem procedimentos iniciais a serem adotados no âmbito do planejamento da contratação (art. 21, I e III), a qual, por sua vez, consiste nas seguintes etapas: Estudos Preliminares, Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência.

15. Não obstante estar-se diante de contratação direta por dispensa, mostra-se necessário o atendimento das etapas do Planejamento da Contratação no que couber, de acordo com o art. 20, §1º da IN nº 05/2017,

observando-se ainda que sua redação está vinculada ao quanto disposto na Lei nº 8.666, de 1993, motivo pelo qual sua observância deve ser exigida naquilo que não contrariar as disposições da nova Lei de Licitações.

16. Além disso, a IN nº 05/2017 foi alterada pela IN SEGES nº 40, de 22 de maio de 2020, no que se refere aos ETPs para contratação de serviços. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, traz balizas à formalização do Estudo Técnico Preliminar em seu artigo 7º, devendo ser a mesma aplicada, no que couber, além de trazer o normativo referenciado os demais documentos que devem estar presentes nesta modalidade de contratação direta, motivo pelo qual, neste aspecto, em conflito com a IN nº 05/2017, deve a IN nº 40/2020 prevalecer.

17. No presente caso, constam dos autos o Documento de Formalização de Demanda (f. 10-11) e o Mapa de Análise de Riscos (f. 19).

18. Já o Estudo técnico preliminar (ETP), como acima informado, foi previsto na já citada Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017/103, sendo documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência (inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021).

19. No caso dos autos, foram juntados os estudos técnicos preliminares, os quais atendem aos requisitos mínimos exigidos para sua regularidade jurídica (f. 13-16).

c) Da Autorização para abertura do procedimento.

20. Consta dos autos a autorização para abertura do procedimento (f. 68).

d) Justificativa da contratação: necessidade/pertinência e quantitativo.

21. Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

22. Por outro lado, a partir do que consta do art. 21 da IN nº 05/2017, depreende-se que, além da justificativa, o documento para formalização da demanda deve conter a quantidade de serviços a ser contratada e previsão de data em que deve ser iniciada a prestação de serviços.

23. No presente caso, nota-se que a justificativa quanto *a necessidade* da contratação foi exaustivamente declinada pelo órgão assessorado no Estudo Técnico Preliminar (f. 13-16) e na Req nº 54/Almox/9º B Mnt (f. 66-68).

24. Já em relação à justificativa quanto ao *quantitativo*, verifica-se que também foi apresentada pela OM, conforme consta do ETP (f. 13-16).

e) Da Declaração Orçamentária.

25. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133, de 2021.

26. No presente caso, consta dos autos a declaração de disponibilidade orçamentária para fazer face aos custos da contratação (f. 12).

II.3 Da minuta de contrato.

27. A minuta de contrato anexada aos autos segue o modelo padrão da AGU para contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra (f. 32-46), com exclusão dos itens que não se aplicam ao objeto contratado. Não há ressalvas quanto à minuta do contrato.

II.4. Da publicidade.

28. A publicidade da presente contratação direta deve ser efetivada mediante publicação do mesmo no Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP, na forma do art. 94, II, da Lei nº 14.133, de 2021.

29. Outrossim, nos termos do art. 72, VIII, a autorização para a contratação direta em questão ou o extrato da contratação deve ser objeto de divulgação em sítio eletrônico oficial, na forma do art. 72, parágrafo único, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

III. CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, conclui-se pela possibilidade do prosseguimento do feito e aprova a minuta de contrato, sem ressalvas.

Campo Grande/MS, 18 de julho de 2023.

ONERCILENE RICARTE DE OLIVEIRA

Consultora Jurídica da União no Estado de Mato Grosso do Sul

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 65345002828202341 e da chave de acesso 63b93af3

Documento assinado eletronicamente por ONERCILENE RICARTE DE OLIVEIRA, 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 1228984691 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ONERCILENE RICARTE DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-07-2023 11:30. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
