



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
DIRETORIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00688.000203/2025-81

INTERESSADOS: ÓRGÃOS ASSESSORADOS PELA DISEMEX/SCGP/CGU/AGU

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC) PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, *CAPUT*, DA LEI Nº 14.133/2021.

PROCESSO DE ORIGEM: 00688.000203/2025-81

ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Todos os Órgãos da União assessorados pela DISEMEX/SCGP/CGU/AGU;

PRAZO DE VALIDADE: 2 (dois) anos, admitidas renovações. Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.

1. PRELIMINARES.

1.1. Cabimento da manifestação jurídica referencial. Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014. PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

3. ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO.

3.1. Da natureza jurídica dos serviços de publicidade legal prestados pela Empresa Brasil de Comunicações (EBC). Monopólio legal, instituído pelo art. 8º, VII, da Lei 11.652/08, condicionado à compatibilidade dos preços praticados com os de mercado. Parecer n. 00123/2017/DECOR/CGU/AGU.

3.2. Enquadramento legal da contratação da Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC para a prestação do serviço de distribuição de publicidade legal. Inexigibilidade de licitação, com arrimo no art. 74, *caput* da Lei nº 14.133/21. Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU.

3.3. Necessidade do preço praticado pela EBC ser compatível com o de mercado como condição para a contratação direta por inexigibilidade. Inteligência do art. 8º, §2º, Inciso II, da Lei nº 11.652/2008.

4. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO/INSTRUÇÃO DO PROCESSO: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Análise de riscos; c) Termo de Referência; d) Adequação orçamentária; e) Requisitos de habilitação e qualificação; f) Razão da escolha do contratado; g) Justificativa de preço; h) Plano de Contratações Anual - PCA; i) Autorização da autoridade competente e publicidade.

5. TERMO DE CONTRATO E PRAZO DE VIGÊNCIA..

6. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, com a contratação direta da EBC para prestação de serviços de distribuição da publicidade legal, sem submeter os autos à DISEMEX, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

1. RELATÓRIO

1.1 Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela DISEMEX em procedimentos de contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para prestação de distribuição da publicidade legal da Administração Pública Federal.

2. Registre-se que a presente manifestação objetiva atualizar o conteúdo do PARECER REFERENCIAL n. 1/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, que, por sua vez, teve como parâmetro o Parecer Referencial 00002/2021/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, atualizando-o de modo a adequar suas disposições ao regime jurídico da nova Lei n. 14.133/21.

1.2 PRELIMINAR - Do cabimento da manifestação jurídica referencial. Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022.

3. A MJR traz para o gestor os entendimentos jurídicos consolidados sobre o tema de que trata. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23/05/2014 a criou buscando maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade na atividade de consultoria jurídica:

ON/AGU nº 55, de 2014

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.

PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31/03/2022

CAPÍTULO II

DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja

restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

4. Conforme o §2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022, a construção de uma MJR depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringe à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

5. Quanto ao primeiro requisito, atualmente a Diretoria de Contratação de Serviços Sem Mão de Obra Exclusiva é a maior unidade da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública em volume de processos, lidando com uma gama relevante de diferentes tipos de contratações de serviços, num total de mais de 6.000 (seis mil) processos distribuídos anualmente. Historicamente, volume considerável dos procedimentos submetidos à DISEMEX caracteriza-se pelo baixo valor e complexidade jurídica, com matéria repetitiva.

6. Tratando-se a publicidade legal de contratação de serviço corriqueiro para todos os órgãos, em caráter de monopólio, o volume de processos sobre a matéria ora tratada, desde 2021, impacta a atuação desta Diretoria de Serviços sem Mão de Obra, comprometendo a celeridade dos serviços jurídicos e administrativos prestados, além de reduzir o tempo de que dispõe o Advogado da União para o exame e manifestação nas questões mais complexas, que exijam análise jurídica mais profunda e detalhada.

7. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos foi digna de menção honrosa no **Relatório de Correição Ordinária nº 41/2021** realizada na e-CJU/SSEM pela Corregedoria da Advocacia-Geral da União (NUP 00406.000031/2021-31):

109. Verifica-se, portanto, que a adoção desse procedimento é uma realidade digna de elogio na rotina da unidade, vez que a utilização de manifestações jurídicas referenciais é um importante instrumento de gerenciamento das demandas repetitivas.

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

9. Cumpre frisar que a presente manifestação tem, a rigor, apenas o escopo de atualizar Pareceres Referenciais anteriores, em vigor desde 2021, tratando-se de matéria jurídica historicamente caracterizada como recorrente e de baixa complexidade. Destaca-se que a necessidade e a alta demanda por tais contratações, verificada em 2021, seguramente persiste em 2025.

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

11. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de contratação direta da EBC para prestação de serviços de publicidade legal, já está contido no presente Parecer Referencial; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, **dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise unidade consultiva.**

1.3 Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

12. O parecer jurídico tem por finalidade auxiliar o gestor no controle prévio da legalidade administrativa dos atos praticados, conforme artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC). O controle prévio de legalidade não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

13. As especificações técnicas contidas no processo de contratação, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, são responsabilidade do órgão contratante. Recomenda-se que o órgão adote parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender o interesse público. As decisões discricionárias do gestor (questões de oportunidade e conveniência) devem ser motivadas nos autos.

14. Não é papel da AGU fiscalizar o gestor, nem os atos já praticados. Este parecer não é vinculante, mas em prol da segurança da própria autoridade, recomenda-se avaliar e acatar, sempre que possível, os entendimentos aqui expostos. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas neste ato. O eventual prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos é da responsabilidade exclusiva do gestor.

1.4 Regularidade da formação do processo

15. Os documentos juntados aos autos devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, confeccionados preferencialmente de forma digital, revelando-se com fidedignidade a sequência dos atos administrativos realizados no processo, conforme dispõem o art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, e a Orientação Normativa da AGU nº 2, de 1º de abril de 2009.

16. Nesse contexto, **recomenda-se** ao assessorado que se atente:

- para o dever de formação de um único processo em ordem cronológica;
- que os atos sejam preferencialmente digitais;
- que os autos, quando físicos, sejam justificados e formalizados em volumes contendo até 200 folhas, devidamente numeradas e rubricadas;
- que, caso haja necessidade de se juntar documentos provenientes de outro processo, acoste-se a devida justificativa nos autos;
- que os documentos sejam devidamente datados e assinados pelo agente

responsável.

2. ANÁLISE

2.1 Limites da contratação e instâncias de governança.

17. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

18. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, veio estabelecer normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

19. O órgão assessorado deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada --- se constitui ou não atividade de custeio ---, e, em caso positivo, verificar no âmbito da sua estrutura organizacional qual autoridade detém competência para autorizar a presente contratação, juntando aos autos a respectiva autorização expressa.

20. Recomenda-se, igualmente, que a área técnica do órgão assessorado verifique a eventual existência de outros atos normativos (Decretos, Portarias etc) no âmbito de sua estrutura organizacional que preveja "*limites*", "*contingenciamento orçamentário*" ou "*restrição ao empenho de verbas*", que porventura tenham efeitos aplicáveis ao caso concreto.

2.2 Avaliação de conformidade legal.

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

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares

relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

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

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

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

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

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

22. O art. 36 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 tornou obrigatório o preenchimento das listas de verificação (Anexo I da Orientação Normativa/SEGES nº 2, de 6 de junho de 2016).

23. Referidos documentos estão disponíveis no endereço: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/listas-de-verificacao> .

24. **Recomenda-se** ao órgão assessorado que instrua os autos com a lista de verificação adequada (Lista de Verificação Contratações Diretas - Lei 14.133)

25. A lista de verificação deve ser preenchida com indicação dos documentos e páginas do processo em que cumprida cada orientação.

2.3 Da natureza jurídica dos serviços de publicidade legal prestados pela Empresa Brasil de Comunicações - EBC. Monopólio legal condicionado. Inexigibilidade de licitação.

26. A Empresa Brasil de Comunicação - EBC constitui-se em empresa pública vinculada à Casa Civil da Presidência da República, conforme dispõe o artigo 5º, da Lei nº 11.652/2008 e art. 1º de seu Estatuto Social, e tem por finalidade a prestação de serviços de radiodifusão pública e serviços conexos.

27. Nos termos do art. 8º da Lei nº 11.652/2008, à EBC compete o desempenho das seguintes atividades:

Art. 8º Compete à EBC: (...)

VII - distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União;

(...).

§ 1º Para fins do disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, entende-se como publicidade legal a publicação de avisos, balanços, relatórios e outros a que os órgãos e entidades da administração pública federal estejam obrigados por força de lei ou regulamento.

§ 2º É dispensada a licitação para a:

(...)

II - contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.

28. Por seu turno, o Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, que trata das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências, assevera que a publicidade legal que não deva ser veiculada nos órgãos oficiais da União, dos Municípios, dos Estados ou do Distrito Federal deverá ser distribuída pela EBC. Confira-se:

Art. 9º As ações de publicidade do Poder Executivo Federal serão executadas por intermédio de agência de propaganda, com exceção da publicidade legal veiculada nos órgãos oficiais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

§ 3º A publicidade legal não enquadrada no *caput* será distribuída pela Empresa Brasil de Comunicação - EBC, nos termos do art. 8º, inciso VII, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, observadas as instruções da Secretaria de Comunicação Social.

29. Portanto, no que concerne especificamente ao objeto da presente manifestação jurídica referencial, é de se destacar o que prescreve o artigo 8º, VII, da Lei nº 11.652/2008, supratranscrito. Os serviços de distribuição de publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal --- com exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União ---, foram legalmente atribuídos à EBC.

30. Impende destacar que, em relação à contratação dos serviços prestados pela EBC, a Advocacia-Geral da União uniformizou entendimento no sentido de que, tratando-se de serviços de distribuição da publicidade legal da Administração Pública Federal, a contratação da referida empresa deve ser realizada de forma direta, face à **inexigibilidade de licitação**, tendo em vista a inviabilidade de competição decorrente do **monopólio legal instituído em favor da EBC pelo inciso VII, do art. 8º, da Lei 11.652/08**.

31. Nesse sentido, o **Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU** (Processo nº 00400.016883/2009-11) aprovado pelo Consultor-Geral da União, conclui o seguinte:

32. Ante o exposto, em resposta à provocação do Núcleo de Assessoramento Jurídico em Porto Alegre, entendo que, nos termos do art. 8º, inciso VII, e § 2º, inciso II, da Lei 11.652/08, e do art. 9º, § 3º, do Decreto 6.555/08, a contratação da Empresa Brasil de Comunicação - EBC pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve se dar por **inexigibilidade de licitação (...)**.

32. Referido Parecer faz referência ao Acórdão n. 538/1999-TCU/Plenário que assentou a tese de que "por impositivo legal, existe apenas uma empresa apta a realizar esse mister", isto é, a inviabilidade de competição decorre de imposição legal, que determina que a distribuição da publicidade legal seja realizada pela EBC, de modo que a Administração Pública não tem outra alternativa.

33. Embora tal Acórdão faça menção ao art. 25, da Lei n. 8.666/93, o regime jurídico acerca da matéria se manteve inalterado na Lei n. 14.133/21, que prevê a contratação direta por inexigibilidade em seu art. 74..

34. Nem se diga que o art. 74, III, da Lei 14.133/21 veda a contratação. Isto porque

a mesma vedação prevista em tal artigo (de utilização da inexigibilidade para contratação de serviços de "publicidade e divulgação") também estava presente no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, sobre a qual o TCU entendeu que:

"Entendo, finalmente, que não seja cabível, no caso em questão, a alegação do insculpido no inciso II, do art. 25, da Lei nº 8.666/93, quando veda a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Tal fato é válido para o caso de contratação de publicidade institucional junto às agências privadas de publicidade e divulgação, isto é, a Radiobrás tem excepcionalidade prevista em Lei, avalisada (sic) pela Constituição Federal."

(Excerto do voto do Exmo. Sr. Ministro Relator Adylson Motta, Acórdão n. 538/1999-TCU/Plenário)

35. Outrossim, segundo o **Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU**, embora o art. 8º, § 2º, da Lei nº 11.652/2008, fale em "licitação dispensada", a exegese unicamente gramatical do referido dispositivo não se desvela suficiente para extrair do seu texto o sentido que melhor se coaduna com o sistema em que está inserido. Tal dispositivo deve ser lido, portanto, à luz do **monopólio legal** estabelecido pelo inciso VII, do *caput* do art. 8º da mesma lei:

25. De tal operação resulta que a correta interpretação de referido dispositivo é a de que, ao utilizar a expressão "dispensada a licitação", a Lei 11.652/08 teria se limitado, tão-somente, a esclarecer que a EBC poderia ser contratada diretamente pela Administração Pública Federal, independentemente de prévio processo licitatório.

(...)

28. Assim sendo, apesar do quanto disposto no inciso II, do §2º, do art. 8º, da Lei 11.652/08, entendo que o inciso VII, *caput*, do mesmo artigo, manteve, em favor da EBC, o "monopólio legal" da prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal da Administração Pública Federal, devendo, porém, os agentes desta última, nos termos da jurisprudência do TCU, exigir que a EBC pratique preços compatíveis com o mercado, devendo referida empresa pública, por sua vez, envidar todos os esforços possíveis na obtenção dos maiores descontos possíveis em favor dos entes públicos contratantes.

36. Todavia, a contratação direta da EBC não pode ser feita a qualquer preço. Necessário demonstrar no processo, através de pesquisa de preços, que os preços praticados pela EBC são compatíveis com os preços de mercado. Neste sentido, transcrevemos o **Parecer nº 00123/2017/DECOR/CGU/AGU** (NUP: 00443.000031/2016-27), assim ementado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITOS COMUNICATIVOS. PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. EMPRESA PÚBLICA. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. SISTEMA BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL. MONOPÓLIO CONDICIONADO. LEI Nº 11.652/08. LEI Nº 11.303/16.

1. Há obrigação de a Empresa Brasil de Comunicação ser contratada diretamente, todavia apenas nas hipóteses em que os preços guardem correlação com o praticado no âmbito

mercadológico, nos termos da Lei nº 11.652/08, art. 8º, inciso II, §2º, assim como o art. 29, XI, da Lei nº 11.303/16 (Lei das Estatais). Detectada a disparidade, é necessário novo pronunciamento da EBC sobre a oferta, vez que neste ponto detém preferência para ser a última a se manifestar sobre os valores encontrados pelos órgãos e entidades.

2. Os órgãos e entidades devem realizar tratativas junto à EBC para propiciar a pesquisa eficiente dos preços praticados pela empresa pública em seu sistema de informação, para fins de aplicação adequada do método comparativo de análise dos preços, sem prejuízo de outras providências para o trâmite célere das negociações.

3. **Quando os preços estiverem acima do valor de mercado, variação esta comprovada documentalmente nos autos dos processos administrativos, necessariamente deve ser aplicada a Lei nº 8.666/93**, diploma essencialmente focado na obtenção dos valores de mercado e adequado ao cumprimento da condicionante jurídica prevista na Lei nº 11.652/08 (art. 8º, inciso II, §2º).

37. Daí falar-se em submissão da EBC a um regime de **monopólio legal condicionado** à compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, quando da prestação do serviço de distribuição da publicidade legal.

38. Na mesma linha, a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº 17, de 1º de abril de 2009, assim ementada:

É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.

39. Portanto, a lei impõe a contratação da EBC para prestação dos serviços de distribuição de publicidade legal desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado. *A contrario sensu*, havendo incompatibilidade do preço praticado pela EBC com o de mercado, não poderá ser efetivada a contratação por inexigibilidade de licitação, **sendo inaplicáveis as disposições da presente manifestação referencial**.

40. No que se refere especificamente à verificação da **compatibilidade de preços**, vale trazer à colação, resumidamente, as orientações exaradas pelo já mencionado Parecer n. 00123/2017/DECOR/CGU/AGU, cuja observância ora se recomenda:

- Os preços da EBC devem ter correlação com os de mercado. Portanto, deve ser feita uma ampla pesquisa de preços do mercado;
- A empresa pública disponibiliza sistema operacional para os órgãos ou entidades pesquisarem os preços cobrados pela EBC em relação ao meio de comunicação selecionado;
- É razoável que a EBC indique aos órgãos e entidades a melhor forma de pesquisa de preços em seu sistema, sem prejuízo de aperfeiçoamentos, bem como qual o seu departamento competente para manter o diálogo quando constatados preços além dos praticados no mercado. A vantagem da proposta é examinada à luz do mesmo anúncio e veículo;
- Na falta disso, os órgãos e entidades devem realizar tratativas junto à EBC para propiciar a pesquisa eficiente dos preços praticados pela empresa pública em seu sistema de informação, para fins de aplicação adequada do método

comparativo de análise dos preços, sem prejuízo de outras providências para o trâmite célere das negociações;

- Detectada a disparidade, é necessário novo pronunciamento da EBC sobre a oferta, vez que neste ponto detém preferência para ser a última a se manifestar sobre os valores encontrados pelos órgãos e entidades;
- Portanto, a comprovação, por qualquer forma admitida em direito, da existência de preços incompatíveis pode partir do referido sistema, através de método comparativo entre um ou mais valores obtidos e as cotações realizadas diretamente junto às agências de publicidade que atuam no mercado, desde que observada a resistência da EBC em reduzir o seu valor ou a ausência de resposta em prazo razoável;
- Quando os preços estiverem acima do valor de mercado (variação comprovada documentalmente nos autos dos processos administrativos) e frustrada a negociação com a EBC, caberá ao órgão afastar a contratação direta e tomar providências para aplicação da Lei 8.666/93 (licitação ou outra forma de contratação direta);
- Nos termos do art. 8º, § 2º, II, da Lei nº 11.652/08, se o preço estiver compatível com o de mercado, os órgãos ou entidades são proibidos licitar, sendo inafastável a contratação direta da EBC.

41. Registradas as principais orientações jurídicas quanto ao tema, convém acrescentar que a verificação de compatibilidade de preços é uma matéria de ordem técnica, competindo ao órgão adotar as providências necessárias para certificar-se da adequação dos valores encontrados e, conseqüentemente, da solução a ser adotada no caso.

42. Esse é, inclusive, um dos motivos para a emissão da presente manifestação jurídica referencial, pois a orientação jurídica sobre o tema consolidou-se a partir dos pareceres uniformizadores emitidos, repetidos a cada processo, restando, então, a verificação da compatibilidade do preço, que se reflete em uma análise documental de conteúdo técnico, e não jurídico. Assim, somente se sobrevier dúvida jurídica pontual e específica é que seria pertinente submeter consulta ao órgão de assessoramento.

43. De qualquer forma, é bom ressaltar que **a presente manifestação jurídica referencial restringe-se aos casos em que o órgão encontrar preços compatíveis da EBC e com ela efetuar a contratação direta**, com base no artigo 8º, VII, e §2º, II, da Lei nº 11.652/2008. **Caso, porém, mesmo após tentativa de negociação de valores junto à empresa pública, os valores estejam incompatíveis, o órgão deverá tomar providências para realizar o procedimento cabível de acordo com a Lei n. 14.133, de 2021, que deverá ser prévia e individualmente analisado pela DISEMEX/SCGP/CGU/AGU.**

2.4 Instrução processual.

44. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos, conforme abaixo transcrito:

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.

45. Recomenda-se que o órgão assessorado se certifique da adequada elaboração de cada um dos documentos referidos no dispositivo acima transcrito, realizando a juntada dos mesmos aos autos do processo.

46. Alguns desses documentos serão abaixo examinados.

II.4.1. Documento de Formalização da Demanda

47. O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação, sendo elaborado – em regra – no exercício anterior à contratação propriamente dita, pois é instrumento de organização e elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão, nos termos do inc. VII do art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022.

48. Trata-se de instrumento **obrigatório** para o início de todo processo de contratação, **devendo ser confeccionado** no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, no Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br).

49. Para o correto preenchimento do DFD, **recomenda-se** adotar as orientações contidas no **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação**, disponível no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>.

II.4.2. Estudo Técnico Preliminar.

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

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

Art. 18. (...)

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser

resolvido sob a perspectiva do interesse público;

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

III - requisitos da contratação;

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

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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

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

II.4.3. Análise de riscos.

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

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

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

II.4.4. Termo de Referência.

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

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

(...)

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

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

II.4.5. Adequação orçamentária.

60. Conforme se extrai do art. 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, o processo de contratação direta deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

61. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

62. Cabe também alertar para que, embora a divulgação de publicidade legal, via de regra, caracterize-se como despesa rotineira e ordinária, excepcionalmente, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, deve ser anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

63. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"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".

II.4.6. Requisitos de habilitação e qualificação.

64. Quanto aos requisitos de habilitação e qualificação da contratada, alerta-se que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, sua comprovação deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 92, XVI c/c arts. 72, V, da Lei nº 14.133, de 2021).

65. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/21, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

66. Entendemos que, no presente caso --- contratação direta da EBC ---, mostra-se desnecessária a exigência de habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira.

67. Ora, quanto a habilitação jurídica, não paira qualquer dúvida sobre a existência jurídica da EBC, sua inscrição no CNPJ e Estatuto Social, de modo que a exigência de apresentação de tais documentos seria meramente burocrático.

68. Igualmente, a habilitação técnica e econômico-financeira se mostram desnecessárias. A própria justificativa da escolha do fornecedor --- um dos requisitos da contratação direta que será abordado adiante (art. 72, VI, da Lei nº 14.133/21) ---, parece-nos, faz as vezes daqueles tipos de habilitação. Com efeito, na contratação direta da EBC, a contratada e sua capacidade técnica e/ou aptidão econômico-financeira já são de antemão conhecidas, constituindo-se no próprio fundamento da sua escolha.

69. No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e a Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

70. A contratada deve declarar o cumprimento ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, que proíbe trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (vide Art. 68, VI da Lei 14.133/21).

71. Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e, também, conforme recomendação do TCU constante do Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário, recomenda-se consultar previamente os seguintes cadastros:

- SICAF;
- CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; Lista de Inidôneos mantida pelo TCU;
- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP do Portal da Transparência.

72. A necessidade de consulta quanto à existência de cadastro positivo do licitante perante o CADIN decorre do Art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, instituído pela Lei nº 14.973, em 16/09/2024. Vejamos:

Lei nº 10.522/2002

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: (Vide Medida Provisória nº 958, de 2020) (Vide Lei nº 13.999, de 2020) (Vide Medida Provisória nº 975, de 2020) (Vide Medida Provisória nº 1.028, de 2021) (Vide Lei nº 14.179, de 2021) (Vide Medida Provisória nº 1.176, de 2023) (Vide Lei nº 14.690, de 2023)

(...)

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

(...)

Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui **fator impeditivo** para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 16/09/2024)

73. Cabe ao administrador, pois, zelar pela efetiva validade dessas certidões na ocasião da contratação.

74. Todavia, ainda que a situação fiscal e trabalhista da EBC não esteja regular, a contratação poderá ser efetivada, porquanto aplicável a **Orientação Normativa AGU nº 9, de 01/04/2009**, segundo a qual:

A comprovação da regularidade fiscal na **celebração do contrato** ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o monopólio de serviço público, pode ser **dispensada em caráter excepcional**, desde que **previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante** e, concomitantemente, a **situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora**.

75. Sendo o caso de contratação de serviço essencial prestado em caráter de monopólio legal, o entendimento firmado pela Orientação Normativa AGU nº 9, de 01/04/2009 também é aplicável caso a EBC possua pendência perante o CADIN, sendo possível a contratação desde que autorizada pela autoridade máxima do órgão e comunicada a pendência verificada ao gestor do respectivo Cadastro.

76. Recomenda-se que os documentos de regularidade sejam providenciados, ou, não sendo isso possível, sejam adotadas as medidas acima descritas, em conformidade com a ON AGU nº 9, de 01/04/2009.

II.4.7. Razão da escolha do contratado.

77. Quanto à razão da escolha do contratado, ela se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade de licitação, amparada, pois, na existência de lei impondo a contratação direta (monopólio legal).

II.4.8. Pesquisa de preço.

78. A pesquisa de preço no presente caso ganha especial relevo.

79. Conforme explanado anteriormente, a contratação direta da EBC por inexigibilidade de licitação configura hipótese de monopólio legal condicionado ao preço compatível praticado pelo mercado.

80. Assim, tem-se que os órgãos ou entidades federais somente são obrigados a contratar diretamente a EBC quando os preços desta estejam compatíveis com os de mercado, razão pela qual necessário que a Administração realize **prévia pesquisa de preço**.

81. A demonstração, no caso concreto, de que o preço contratado esteja compatível com o praticado no mercado, é condição imprescindível ao correto prosseguimento do feito

por inexigibilidade de licitação.

82. Assim, deve-se observar o quanto definido no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

83. Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021.

84. Referida IN acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º, que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II --- painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares ---, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes. Tal disciplina é aplicável também às contratações diretas por força do art. 7º da própria IN.

85. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

86. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

87. A Lei nº 14.133, de 2021, afirma, ainda que, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma

estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do seu art. 23, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Ainda no que se refere à contratação direta, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço poderá ser realizada, excepcionalmente, com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

88. A IN estabelece também o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

89. Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consultante no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

90. A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Cumpre destacar que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos apontando para superfaturamento.

91. Após a realização da pesquisa de preços, caso os órgãos ou entidades federais verifiquem que os preços praticados pela EBC estão incompatíveis com aqueles verificados no mercado, recomenda-se, na linha do Despacho n. 00460/2018/DECOR/CGU/AGU que aprovou o Parecer n. 00123/2017/DECOR/CGU/AGU, que:

a) o órgão ou entidade contratante estabeleçam contato/diálogo com a EBC para que a mesma seja provocada a praticar preços compatíveis com os do mercado, devendo referida empresa pública, por sua vez, envidar todos os esforços possíveis na obtenção dos maiores descontos possíveis em favor dos entes públicos contratantes;

b) se, mesmo após tentativa de diálogo, o órgão ou entidade encontrarem preços inferiores e a empresa pública não apresentar preço compatível, deve-se aplicar a Lei de Licitações para a contratação do serviço pretendido, devendo, por primordial, que o processo que objetive a contratação de empresa distinta da EBC para o serviço de distribuição de publicidade legal tenha como requisito de início válido a comprovação inequívoca de incompatibilidade de preço requerido pela empresa pública.

II.4.9. Plano de Contratações Anual - PCA.

92. O Decreto nº 10.947, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas (art. 6º do referido Decreto).

93. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133, de 2022.

94. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.947, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

II.4.10. Autorização da autoridade competente e publicidade.

95. Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 Lei nº 14.133, de 2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente:

"A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação".

(SALES, Hugo. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)

96. Vale registrar que sob a égide da Lei nº 14.133/21 basta uma única autorização, já que, diferentemente do regime jurídico da Lei n. 8.666/93 que previa a necessidade dos dois atos --- reconhecimento e ratificação ---, o novel diploma legal trouxe disposição diversa.

97. Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p.único, do mesmo diploma, de acordo com o que prescreve a Orientação Normativa AGU 85/2024:

"Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma".

II.5. Termo de contrato e prazo de vigência.

98. No caso de contratação da EBC, há formalização de instrumento contratual, situação na qual seria recomendada a adoção de modelo disponibilizado pela AGU.

99. No entanto, o que costuma ocorrer é a apresentação de documento padronizado, cuja redação é imposta pela EBC, não havendo muito espaço para análise da minuta, situação em que recomendamos “assinar o contrato nos moldes impostos pela EBC, face à indispensabilidade do serviço, o que, sem embargo, ante o princípio da indisponibilidade do interesse público e o caráter inderrogável do regime jurídico público, não afasta a aplicação de todos os preceitos cogentes presentes na Lei Geral de Licitações.” (Trecho da Orientação Normativa CJU/MG n. 55/2010).

100. Não obstante estar o órgão adstrito a aderir aos termos contratuais, isso não afasta seu dever de fiscalizar e negociação dos preços cobrados pela EBC, no decorrer da execução contratual, para assegurar a prevalência da compatibilidade com os preços de mercado.

101. Em relação a **vigência do contrato**, cabe ponderar que, quando sob a égide da Lei n. 8.666/93, a praxe era a de fixação do prazo contratual de doze meses, podendo ser prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses, face à natureza contínua do serviço. Nesse sentido, vide Orientação Normativa nº 55/2010, da CJU/MG:

1. A distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, “à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União”, deve ser feita por intermédio da EBC, mediante contratação direta pelo **prazo de 12 meses, admitidas prorrogações sucessivas até o limite de 60 meses, face à natureza contínua do serviço** (art. 8º, VII, da Lei 11.652/08 c/c o art. 9º, § 3º, do Decreto nº 6.555/08).

102. Atualmente, o art. 106 da Lei n. 14.133/21 prevê que a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, sendo que no artigo 107 admite que o prazo de duração dos referidos contratos seja prorrogado por até 10 (dez) anos, desde que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

2.5 Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.

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

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: Contratação direta da EBC. Serviços de distribuição da publicidade legal da Administração Pública Federal.

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

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação do objeto acima descrito, adequa-se ao **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente

atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da DISEMEX/SCGP/CGU/AGU, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de _____

Identificação (nome e matrícula)e assinatura

3. CONCLUSÃO

104. Ante o exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste Órgão especializado na análise de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, **é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, sem submeter os autos à AGU, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União, desde que:**

- Atendidas as recomendações deste parecer, ou seja justificado o não atendimento, de forma motivada (art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999);
- Inexistindo dúvida jurídica que justifique o envio de consulta específica, o Órgão assessorado **atesta, de forma expressa e em cada processo**, que o assunto nele debatido se amolda à presente Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

105. A utilização deste parecer referencial será possível sempre que a contratação se enquadrar em suas orientações. Novas hipóteses concretas, que apresentem questões não abrangidas por este parecer, **deverão** ser objeto de consulta específica.

106. Em atenção ao art. 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, **confere-se o prazo de validade de 02 (dois) anos para a presente Manifestação Jurídica Referencial - MJ, a contar de sua aprovação.**

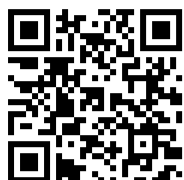
107. O gestor público deve estar ciente que, em caso de discordância com o parecer, age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara do TCU).

108. Uma vez aprovada a presente manifestação, recomenda-se, nos termos do art. 9º, inciso III, alíneas "b" e "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, o encaminhamento ao **Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União** e, para os fins do art. 20, VI da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024, o encaminhamento à **Diretoria de Contratação de Serviços Sem Mão de Obra Exclusiva (DISEMEX/SCGP/CGU/AGU)**, para avaliação e comunicações pertinentes, notadamente conferindo-se ciência deste parecer às Consultorias Jurídicas da União nos Estados.

Brasília, 14 de fevereiro de 2025.

(DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE)
GUILHERME SALGADO LAGE
ADVOGADO DA UNIÃO
E-CJU/SSEM/CGU/AGU
SIAPE 1507325

Chave de acesso ao Processo: d6dc97e1 - <https://supersapiens.agu.gov.br>



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME SALGADO LAGE, 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 1856693438 e chave de acesso d6dc97e1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME SALGADO LAGE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-02-2025 17:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
