



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-EB/CGU/AGU

NUP: 00687.000220/2023-66

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO - CONJUR-EB E ÓRGÃOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO SEDIADOS NO DISTRITO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE PARA CURSOS ABERTOS OU FECHADOS, BEM COMO SEMINÁRIOS E PROGRAMAS DE PÓS - GRADUAÇÃO *LATO E STRICTO SENSU*,

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS OU FECHADOS, SEMINÁRIOS E PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO E STRICTO SENSU (ESPECIALIZAÇÕES, APERFEIÇOAMENTOS, MBA, MESTRADOS, DOUTORADOS, ENTRE OUTROS), REALIZADOS NO TERRITÓRIO NACIONAL.

I - Trata-se de manifestação jurídica referencial, emitida no NUP 00687.000220/2023-66, conforme a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e a Portaria Normativa CGU nº 05, de 23 de março de 2022.

II - É possível a contratação, com fundamento no artigo 74, inciso III, alínea "f" da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de instituições privadas para a capacitação de militares e servidores, desde que apresentados os requisitos e demais formalidades existentes nesta manifestação jurídica referencial.

III - Esta MJR será válida por 2 (dois) anos, de 10/03/2025 a 09/03/2027^[1].

IV - A partir de 10/03/2025, fica sem efeito o PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CONJUR-EB/CGU/AGU.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Manifestação Jurídica Referencial (MJR) a ser encaminhada aos órgãos assessorados por esta Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB) para a utilização conforme a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e a Portaria Normativa CGU nº 05, de 23 de março de 2022.

2. Esta MJR tem o objetivo de tratar dos requisitos para a regular contratação direta de serviços de capacitação para militares e servidores civis vinculados às Organizações Militares (OMs) assessoradas pela CONJUR-EB, por meio de inscrição em cursos abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduação *lato e stricto sensu* (incluindo especializações, aperfeiçoamentos, MBA, mestrados, doutorados, entre outros), realizados em território nacional, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

II - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

3. A admissibilidade da Manifestação Jurídica Referencial está prevista na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, mediante a presença dos seguintes requisitos:

- i) processos que tratam de matéria idêntica e recorrente;
- ii) análise jurídica padronizada que seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- iii) volume de processos cuja análise individualizada impacta de forma negativa a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

4. No âmbito dos órgãos do Exército Brasileiro - EB sediados no Distrito Federal - DF, é recorrente a tramitação de quantidade considerável de processos para contratação, por inexigibilidade de licitação, de inscrições de militares e servidores civis em cursos abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*, incluindo especializações, aperfeiçoamentos, MBAs, mestrados, doutorados, entre outros.

5. De forma geral, esses processos de contratação não costumam ser complexos, uma vez que a demonstração do cumprimento dos requisitos legais é feita pela juntada dos documentos pertinentes, considerando, em especial, o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

6. Tendo em vista, em especial, a quantidade reduzida de Advogados da União em exercício nesta CONJUR-EB, é evidente que a análise individualizada de processos repetitivos impacta significativamente as atividades do órgão consultivo e as dos órgãos assessorados, uma vez que, obviamente, os processos ficarão mais tempo aguardando o pronunciamento jurídico.

7. Então, já que permanece o contexto fático de anos anteriores que levou à emissão de manifestações jurídicas referenciais para a contratação direta de serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de natureza predominantemente intelectual, consistentes em cursos abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*, com profissionais ou empresas de notória especialização, por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021^[2], impõe-se a renovação do PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CONJUR-EB/CGU/AGU que dispõe sobre as exigências legais que devem ser observadas naquele tipo de contratação, garantindo maior agilidade e eficiência nos trâmites processuais, sem prejuízo da indispensável segurança jurídica.

8. **Portanto, a OM sediada no DF que promover a contratação direta de profissionais ou empresas de notória especialização para realizarem, em território nacional, cursos abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduação *lato e stricto sensu* (incluindo especializações, aperfeiçoamentos, MBA, mestrados, doutorados, entre outros), com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, deverá incluir, obrigatoriamente, nos respectivos processos administrativos uma cópia desta manifestação jurídica referencial e atestar o atendimento pleno das exigências legais aplicáveis com vistas a dispensar o envio dos autos para análise individualizada desta CONJUR-EB. Não existe uma forma predefinida para essa declaração. O importante é que fique claro que a instrução do processo está de acordo com este parecer. Sugere-se a seguinte redação:**

**"DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM O
PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-EB/CGU/AGU**

Eu, [nome de autoridade que assina a declaração], [cargo ocupado], declaro, para os fins do item I da Orientação Normativa nº 55/2014 da Advocacia-Geral da União, que o Processo nº ... está integralmente de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-EB/CGU/AGU, de modo que fica dispensado o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército.

Sendo assim, determino o prosseguimento dos trâmites processuais com vistas à celebração do contrato.

Brasília - DF, [dia] de [mês] de [ano].

III - REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

9. O art. 22 da Lei nº 9.784/1999 prevê que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo disposição legal em sentido contrário.

10. Nesse sentido, confira-se a Orientação Normativa AGU nº 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."

11. **É importante enfatizar que todos os atos e documentos devem ser autuados em um único procedimento, inclusive aqueles relacionados aos aditamentos, respeitando a ordem cronológica, de modo a conferir unicidade e continuidade ao processo administrativo.**

12. **Em complemento, vale destacar que deve ser observada a Portaria Interministerial nº 1.677/2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, incluídas as organizações militares vinculadas ao Comando do Exército.**

13. **Como os processos administrativos do Exército Brasileiro - EB podem tramitar em suporte físico, forma híbrida ou até eletrônica, convém consignar que há regulamento específico sobre o uso do meio eletrônico (Decreto nº 8.539/2015) para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.**

IV - AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

14. As listas de verificação da AGU são instrumentos que elencam de forma simples e objetiva as principais exigências da legislação relativa a licitações e contratos. Elas possibilitam que as autoridades administrativas avaliem a conformidade da instrução processual em relação ao estabelecido nas normas pertinentes e indiquem o documento do processo em que o cumprimento de determinado requisito pode ser verificado. De acordo com o Enunciado nº 6 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, as Consultorias Jurídicas devem fomentar a utilização das referidas listas.

15. Para os processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade com base na Lei nº 14.133/2021, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) elaborou uma lista de verificação específica, a qual está disponível no sítio eletrônico da AGU^[3] para utilização pelos órgãos da Administração Federal.

16. **Sendo assim, recomenda-se aos órgãos assessorados que juntem a Lista de Verificação de Contratações Diretas - Lei nº 14.133/21 da CNMLC/CGU/AGU, conforme o Anexo 1 deste Parecer Referencial, o qual já foi ajustado às peculiaridades da contratação fundamentada do art. 74, III, "f", da citada Lei.**

V - LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

17. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193/2019 estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.

18. O seu art. 3º dispõe sobre a autorização para a celebração de novos contratos administrativos ou para a prorrogação dos já celebrados no caso de se referirem a atividades de custeio.

19. Essas atividades estão definidas no art. 2º da Portaria ME nº 7.828/2022 como aquelas diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais.

20. Além de apresentar um rol exemplificativo, o referido art. 2º da Portaria prevê que o enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas e não a classificação orçamentária da despesa, o que demanda a devida avaliação pela autoridade competente do órgão assessorado.

21. **Caso a Administração confirme que a contratação pretendida envolve atividade de custeio, deverão ser observados os limites estabelecidos pela Portaria C Ex nº 2.334/2024, a qual, em conformidade com a Portaria Normativa GM/MD nº 2.798/2022, define a atribuição do Comandante do Exército e promove as subdelegações para as demais autoridades militares.**

VI - OBJETO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

22. Esta manifestação trata dos processos de inexigibilidade de licitação sob a responsabilidade dos Gestores/Ordenadores de Despesa sediados no Distrito Federal para a contratação de profissionais ou empresas de notória especialização em serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

23. O objetivo da Administração deve ser a inscrição de militares e servidores civis do Comando do Exército em cursos abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduação, tanto *lato sensu* quanto *stricto sensu*, tais como especializações, aperfeiçoamentos, MBA, mestrados e doutorados, desde que realizados em território nacional.

24. **Por conseguinte, este Parecer Referencial não se aplica às contratações de cursos efetuadas pela Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW) para capacitações realizadas no exterior.**

25. A contratação pública de bens e serviços deve, em regra, seguir o procedimento licitatório, conforme o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. No entanto, a própria Constituição permite que a lei estabeleça exceções. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 regula, nos arts. 72 a 75, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, que autorizam a contratação direta, sem a necessidade de licitação.

26. Nesse sentido, o art. 74, inciso III, alínea "f", da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelece, de forma expressa, a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, desde que executados por profissionais ou empresas de notória especialização, com o propósito de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Confira-se:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

27. Dessa forma, desde que o órgão assessorado comprove a natureza predominantemente intelectual do serviço e a notória especialização do profissional ou empresa a ser contratado, nos termos do § 3º acima mencionado, a contratação de cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal deverá ocorrer por meio de inexigibilidade de licitação.

28. Todavia, importa frisar, esse entendimento não se estende às contratações de cursos padronizados e comuns amplamente ofertados no mercado de capacitação, como os cursos básicos de informática e inglês, os quais devem ser submetidos ao devido processo licitatório.

VII - INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

29. O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo de contratação direta, que inclui os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deve ser acompanhado pelos 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." **(Grifou-se.)**

30. A interpretação do dispositivo acima, considerando as características do objeto deste Parecer Referencial, evidencia que o processo de contratação direta de curso por inexigibilidade deve ser instruído com os seguintes documentos:

- o a) Documento de Formalização da Demanda e Estudo Técnico Preliminar;
- o b) Análise de Riscos;
- o c) Termo de Referência;
- o d) Estimativa da despesa e justificativa do preço;
- o e) Parecer jurídico e parecer técnico, se for o caso;
- o f) Comprovação de recursos orçamentários;
- o g) Comprovação de cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima;
- o h) Razão da escolha do contratado; e
- o i) Autorização da autoridade competente.

31. A seguir, serão analisados individualmente cada um dos elementos mencionados.

a) Documento de Formalização da Demanda e Estudo Técnico Preliminar

32. Nas contratações de serviços, é fundamental observar a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, aplicável aos processos regulados pela Lei nº 14.133/2021, conforme estabelecido pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 98/2022.

33. O artigo 21, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017 estabelece que o setor requisitante do serviço deve elaborar um documento que formalize a demanda, em conformidade com o modelo previsto no Anexo II da referida Instrução Normativa.

34. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), consiste, segundo o art. 6º, XX, em documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao termo de referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação.

35. **Ainda de acordo com a Lei nº 14.133/2021, o ETP deve 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 deve conter, pelo menos, os elementos elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da mencionada Lei e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, deve apresentar as devidas justificativas:**

"Artigo 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." **(Grifou-se)**

36. Quanto ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU^[4] oferece diversas orientações jurídicas que devem ser consultadas e observadas sempre que aplicáveis ao caso concreto, a fim de garantir a conformidade com os princípios e diretrizes de sustentabilidade nas contratações.

37. Além das exigências previstas na Lei nº 14.133/2021, a Administração deve observar as disposições da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que regula a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para aquisição de bens e contratação de serviços e obras no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como o uso do Sistema ETP digital.

38. Destaca-se que a elaboração do ETP é obrigatória nas contratações fundamentadas no art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a situação não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 14 da IN nº 58/2022.

39. **Portanto, recomenda-se aos servidores da área técnica ou da equipe de planejamento da contratação que elaborem o Estudo Técnico Preliminar, incluindo as previsões necessárias conforme o art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e a IN nº 58/2022.**

b) Análise de Riscos

40. A análise de riscos deve considerar eventuais intercorrências que possam comprometer o sucesso do procedimento de contratação e a adequada execução contratual. Essa avaliação é fundamental para antecipar os principais riscos e promover ações para prevenção e mitigação dos impactos.

41. De acordo com o artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá contemplar a análise dos riscos.

42. **Portanto, cabe à Administração se certificar da realização dessa atividade, com a juntada do respectivo documento que a materializa, observados os preceitos dos arts. 24 e 25 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017 c/c IN SEGES/ME nº 98/2022.**

c) Termo de Referência

43. O Termo de Referência é um documento técnico necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos previstos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022:

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;

44. **Para elaborar o TR, além de cuidar para cumprir as disposições acima citadas, recomenda-se ao órgão assessorado que utilize a minuta padronizada da Advocacia-Geral da União - AGU para a contratação direta**

de serviços, a qual está disponível na Internet^[5], mas foi incorporada, já com as adequações necessárias, a este Parecer Referencial como o Anexo 2.

d) Estimativa da Despesa e Justificativa do Preço

45. Conforme o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor estimado para a contratação deve ser compatível com os preços praticados no mercado, levando em consideração os valores registrados em bancos de dados públicos, as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as particularidades do local de execução do objeto.

46. Nos processos de aquisição de bens e contratação de serviços, o valor estimado deve ser baseado no melhor preço obtido por meio de parâmetros definidos pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que regula a pesquisa de preços na Administração Pública Federal.

47. Quando não houver competição, os preços devem ser analisados quanto à razoabilidade, com demonstração de que estão de acordo com os praticados pela futura contratada no mercado.

48. A IN estabelece regras específicas para a justificativa de preços em contratações diretas por inexigibilidade, *in verbis*:

"Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores." (Grifou-se.)

49. A Instrução Normativa estabelece, ainda, a obrigatoriedade de materialização da pesquisa de preços em documento que contenha, no mínimo, as exigências previstas no 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.

50. Ademais, destaca-se a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65/2021, que deve ser observada pelo consulente, a qual determina que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados".

51. **É imprescindível, portanto, que o órgão do EB demonstre a razoabilidade do valor do futuro contrato com fulcro nas disposições do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, considerando, em especial, os dispositivos citados anteriormente nesse tópico a fim de assegurar a regularidade da contratação.**

e) Parecer jurídico e parecer técnico

52. A Lei exige a apresentação de parecer jurídico e, se for o caso, parecer técnico sobre a contratação pretendida.

53. **O requisito será atendido quando o órgão assessorado anexar este Parecer Referencial ao processo e declarar que as recomendações nele postas foram observadas.**

54. **Em relação ao pareceres técnico, cabe ao órgão assessorado avaliar a necessidade de elaborá-lo, principalmente quando julgar pertinente esclarecer algum aspecto técnico da contratação.**

f) Comprovação de recursos orçamentários

55. De acordo com o inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

56. Caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que implique aumento de despesa, deve ser anexada também a estimativa do impacto orçamentário para o exercício vigente e para os dois subsequentes, além da declaração de adequação orçamentária e financeira para cobertura das despesas, em conformidade com os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

57. Ressalte-se que o órgão deve verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, que possibilita a dispensa das exigências dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000:

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.

58. **Portanto, é incumbência do órgão assessorado apresentar a declaração de adequação orçamentária, indicando os recursos disponíveis para cobrir a despesa a ser realizada, conforme o art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021, além de verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa AGU nº 52/2014 no caso concreto.**

g) Comprovação de cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima

59. Conforme o art. 62 da Lei nº 14.133/2021, a habilitação consiste na verificação dos documentos e informações necessárias para comprovar a capacidade do particular em executar o objeto da contratação, sendo dividida nas seguintes modalidades: a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; e d) econômico-financeira.

60. **No caso específico de contratação direta não precedida de dispensa eletrônica (como é o caso da contratação fundamentada no art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021), é possível que a Administração não estabeleça critérios de qualificação econômico-financeira e técnica no TR, uma vez que esses aspectos, em princípio, já são abrangidos na justificativa da escolha do futuro contratado. A Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União esclarece:**

"Nota Explicativa 1: Em se tratando de contratação direta não precedida de dispensa eletrônica, os aspectos da habilitação da empresa, sobretudo os ligados à qualificação técnica e econômica, podem estar discriminados no processo administrativo, ao se motivar a escolha do fornecedor, caso em que não precisam constar do Termo de Referência.

*Nota Explicativa 2: A Administração deve examinar, diante do caso concreto, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação apresentados neste modelo, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade e a essencialidade do objeto, bem como os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica da contratada em suportar os deveres contratuais, excluindo-se o que entender excessivo. Nesse sentido, a exigência pode restringir-se a alguns itens, como, por exemplo, somente aos itens não exclusivos a microempresa e empresas de pequeno porte, ou mesmo **não ser exigida para nenhum deles, caso em que deve ser suprimida**. Conforme Nota Explicativa do início deste tópico, a exigência de qualificação técnica e econômica nas circunstâncias previstas no art. 70, III da Lei n.º 14.133, de 2021, deve ser excepcional e justificada, à luz do art. 37, XXI, da Constituição Federal." (Termo de Referência contratação de Serviços - Contratação Direta - Atualização: Dezembro/2023)*

61. Quanto às demais formas de habilitação, a Lei nº 14.133/2021 prevê:

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

[...]

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

62. **A comprovação do cumprimento desses requisitos deve ser feita mediante a juntada dos documentos previstos no TR, conforme o disposto no item 8 do Anexo 2 deste Parecer Referencial.**

63. Vale lembrar que a Instrução Normativa nº 3/2018, que estabelece as regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, prevê que a **verificação de conformidade para habilitação** dos fornecedores em licitação, dispensa, **inexigibilidade** e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e **serviços**, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação **poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no referido sistema.**

64. Tendo em vista o art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o órgão assessorado deve providenciar também as certidões negativas do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).

65. Ainda, considerando a recente alteração promovida na Lei nº 10.522/2002, com a inserção do art. 6º-A pela Lei nº 14.973/2024, o órgão responsável pela contratação do curso deve anexar o comprovante da consulta prévia ao CADIN, sem nenhum registro em nome da empresa ou do profissional que pretende contratar.

66. Por fim, importa ressaltar que a Administração deve atentar para a validade das declarações, as quais devem estar válidas no momento da celebração do contrato.

h) Razão da escolha do contratado

67. Conforme o art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação exige a notória especialização do contratado. Cabe ao órgão assessorado comprovar essa condição nos autos.

68. Além disso, a Administração deve observar a vedação legal à subcontratação de empresas ou profissionais distintos daqueles que fundamentaram a contratação direta, conforme dispõe o § 4º do art. 74 da referida lei.

i) Autorização da autoridade competente e divulgação no PNCP

69. A exigência de autorização pela autoridade competente visa assegurar que a contratação direta não seja uma escolha arbitrária, mas sim uma medida justificada e alinhada com o interesse público.

70. Além disso, essa autorização deve ser expressa e fundamentada, ficando registrada nos autos do processo administrativo. A formalização dessa anuência não apenas garante a regularidade do ato, mas também contribui para a transparência e o controle da gestão pública, permitindo a verificação de que a contratação direta é a medida mais adequada diante das circunstâncias do caso concreto.

71. Vale registrar que, sob a égide da Lei nº 14.133/21, basta uma única autorização, não havendo exigência de ratificação por autoridade superior, como havia no regime jurídico da Lei nº 8.666/1993.

72. A Lei nº 14.133/2021 exige que 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.

73. Sobre essa previsão, recentemente o Advogado-Geral da União aprovou a Orientação Normativa nº 85/2024 que esclarece que a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) já supre a exigência de publicidade prevista no parágrafo único do art. 72 da referida Lei:

"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."

74. Portanto, o órgão assessorado deve se certificar de que o ato de autorização conste no processo e a publicidade seja satisfeita, tudo conforme o art. 72, VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e a ON AGU nº 85/2024.

j) Termo de contrato

75. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, ressalvadas as seguintes situações:

"Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - **dispensa de licitação em razão de valor;**

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos** e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor."

76. A Orientação Normativa AGU nº 84/2024 admitiu a possibilidade de substituição do instrumento de contrato mesmo no caso de serviços em geral, desde que o valor do contrato não exceda ao previsto no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 ^[6], não importando se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

77. Dessa forma, seria possível que a Administração substituísse o instrumento de contrato no caso de contratação de serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização se o valor do contrato não excedesse o definido no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

78. **Embora no caso concreto fosse viável a substituição, este Parecer Referencial foi elaborado para as hipóteses em que o contrato for utilizado, uma vez que os modelos disponibilizados pela AGU, anexos a esta manifestação, pressupõem a celebração daquele instrumento.**

79. Para que a substituição fosse admitida, seria necessário reformular substancialmente o TR para incluir alguns temas que são disciplinados na minuta do contrato, o que alteraria bastante as bases desta Manifestação Jurídica Referencial.

80. **Então, para assegurar a uniformidade, a celeridade e a segurança jurídica que caracterizam o Parecer Referencial, a contratação pelos órgãos assessorados dos serviços de capacitação nos moldes do art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021, dispensada a análise individualizada desta CONJUR-EB, deverá necessariamente ser formalizada mediante a assinatura do instrumento contratual conforme o modelo da AGU cuja versão adaptada está no Anexo 2 desta manifestação.**

VIII - CONCLUSÃO

81. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e de mérito administrativo (BPC nº 7), que devem ser apreciadas pelas autoridades militares competentes, conclui-se que a contratação direta de profissionais ou empresas de notória especialização para a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, consistentes em treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, mediante a inscrição de militares e servidores civis do Comando do Exército em cursos, abertos ou fechados, seminários e programas de pós-graduações *lato* e *stricto sensu* (especializações, aperfeiçoamentos, MBA, mestrados, doutorados *etc.*), realizados em território nacional, com fundamento no art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021, pode ser celebrada com base neste Parecer Referencial, dispensada a análise individualizada desta CONJUR-EB, **desde que a Organização Militar interessada observe o disposto acima, em especial:**

- o a) Autue o processo administrativo em consonância com a legislação federal pertinente (Lei nº 9.784/1999, Portaria Interministerial nº 1.677/2015 e Decreto nº 8.539/2015), conforme o explanado no tópico III.

- b) Junte a Lista de Verificação para Inexigibilidades e Dispensas de licitação em geral devidamente preenchida, conforme o tópico IV e o Anexo 1 deste Parecer Referencial.
- c) Verifique se a contratação pretendida envolve atividade de custeio e, sendo a resposta afirmativa, avalie a necessidade de autorização específica ante os limites estabelecidos pela Portaria C Ex nº 2.334/2024, conforme o explanado no tópico V.
- d) Declare que o curso, aberto ou fechado, seminário ou programa de pós-graduações *lato e stricto sensu* (especializações, aperfeiçoamentos, MBA, mestrados, doutorados *etc.*) pretendido é um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e apresente ato motivado que evidencie que o futuro contratado possui notória especialização, tudo conforme o tópico VI.
- e) Elabore o Documento de Formalização de Demanda, seguindo o modelo constante no Anexo II da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, e o Estudo Técnico Preliminar, seguindo as disposições do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022, conforme o explanado na letra *a* do tópico VII.
- f) Providencie a Análise de Risco, conforme a letra *b* do tópico VII.
- g) Elabore o Termo de Referência, atentando para o inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e para o art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022, a partir do modelo da AGU que figura, já com as devidas adequações, como o Anexo 2 deste Parecer Referencial, conforme o explanado na letra *c* do tópico VII.
- h) Demonstrar a conformidade do valor do contrato com os praticados pelo contratado em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza por meio da juntada da documentação pertinente, conforme o estabelecido no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (atentar sobretudo para os arts. 3º, 5º, 6º e 7º) e o explanado na letra *d* do tópico VII.
- i) Juntar este Parecer Referencial e, se o órgão assessorado julgar necessário, pareceres técnicos sobre a contratação pretendida, conforme a letra *e* do tópico VII.
- j) Acostar a declaração da autoridade competente que ateste a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido e avaliar a incidência da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, conforme a letra *f* do tópico VII.
- k) Anexar a documentação comprobatória do cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação previstos no Termo de Referência, conforme o explanado na letra *g* do tópico VII.
- l) Justificar a escolha do contratado, a qual deve ser expressa quanto à sua notória especialização em relação ao objeto da contratação, conforme a letra *h* do tópico VII.

- m) Juntar o ato de autorização da autoridade competente e publicar o contrato no PNCP, conforme a letra *i* do tópico VII.
- n) Juntar a minuta do contrato a partir do modelo da AGU, que já consta como o Anexo 3 deste Parecer Referencial, conforme o tópico VIII.
- o) Certificar a conformidade do caso concreto com este Parecer Referencial, podendo se valer do modelo sugerido no fim tópico II.

82. Tendo em vista o art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, fica estabelecido que este Parecer Referencial terá validade de 2 (dois) anos, **de 10/03/2025 a 09/03/2027** (imediatamente após o fim da validade do PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CONJUR-EB/CGU/AGU, renováveis sucessivamente.

83. Por fim, reitera-se que esta Manifestação Jurídica Referencial é válida apenas para as Organizações Militares sediadas no Distrito Federal e assessoradas pela CONJUR-EB, **limitando-se às contratações que atendam aos requisitos nela estabelecidos.**

84. À consideração superior.

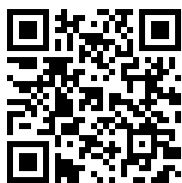
Brasília - DF, 20 de fevereiro de 2025.

GUILHERME PATRICK FERNANDES DE ARAUJO
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00687000220202366 e da chave de acesso f0fc8675

Notas

1. [^] Como este PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-EB/CGU/AGU configura uma prorrogação do PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CONJUR-EB/CGU/AGU, aplicou-se o entendimento do item II da ementa do PARECER n. 00085/2019/DECOR/CGU/AGU.
 2. [^] Citam-se, como exemplos, o próprio PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CONJUR-EB/CGU/AGU e o Parecer Referencial nº 10/2020/CONJUR-EB/CGU/AGU.
 3. [^] No endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/listas-de-verificacao>. Acesso em 19/02/2025.
 4. [^] Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>. Acesso em 19/02/2025.
 5. [^] No endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>. Acesso em 19/02/2025.
 6. [^] Conforme a atualização promovida pelo Decreto nº 12.343/2024: R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).
-



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME PATRICK FERNANDES DE ARAUJO, 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 1832378363 e chave de acesso f0fc8675 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME PATRICK FERNANDES DE ARAUJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-02-2025 16:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME PATRICK FERNANDES DE ARAUJO, 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 1832378363 e chave de acesso f0fc8675 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME PATRICK FERNANDES DE ARAUJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-02-2025 16:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
