



Parecer Referencial CCA/PGFN nº 002/2024

Parecer Referencial CCA/PGFN nº 002/2024

I - Parecer jurídico referencial sobre contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal. Inexigibilidade. Artigo 8º, §2º, II, da Lei nº 11.652/2008. Artigo 74 da Lei nº 14.133/2021. Parecer nº 41/2010/DECOR/CGU/AGU.

II - Manifestação referencial pela viabilidade jurídica da contratação, sem a necessidade de análise prévia individualizada, observadas as recomendações do presente parecer, bem como com a juntada de checklist preenchido nos moldes do modelo em Anexo, sem prejuízo da resposta a consultas jurídicas prévias, se for o caso.

I - Da possibilidade de elaboração do Parecer Referencial

1. O presente Parecer Referencial CCA/PGFN tem por objeto expor as recomendações do Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CCA/PGFN sobre contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a prestação de serviços de distribuição de publicidade, nos termos da Nova Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas, Lei nº 14.133, de 2021, e artigo 8º, § 2º, II, da Lei nº 11.652/2008.
2. Com o fito de manter a uniformidade sobre o entendimento da matéria no âmbito da PGFN, e tendo em vista, ainda, a qualidade dos seus termos, foi utilizado, como base e subsídio para a formulação do presente parecer, o Parecer Referencial SEI nº 151/2019/DICAD/SUBPRJN3/PRFN3 (SEI 37439288 elaborado pela Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região, procedendo-se a devida atualização, especialmente em razão das novas normas contidas na Lei nº 14.133/2021.
3. Também procurou-se seguir a estrutura de Pareceres Referenciais já aprovados anteriormente pelo Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CCA/PGFN sob a égide da nova lei de licitações.
4. Em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55, de 2014), que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.
5. Eis o texto da ON/AGU nº 55/2014:

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.

6. Consta-se que o campo de atuação das Consultorias Jurídicas, no que tange a processos que versem sobre a contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal, limita-se à conferência de documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada pela Consultoria Jurídica.

7. Em tais casos, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada.

8. Desta feita, com base na ON/AGU nº 55/2014, foi elaborada a presente manifestação jurídica referencial, contendo as principais recomendações sobre o tema objeto de apreciação.

9. Cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer o *distinguishing*. Nesse sentido, a fim de proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um checklist, de forma que seja possível inferir se o caso concreto enquadra-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

10. Na hipótese de o administrador constatar que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda completamente às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, deverá encaminhar os autos à unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instruídos com o checklist devidamente preenchido, observando-se os prazos para manifestação previstos na Portaria do Ministro da Fazenda nº 162, de 6 de maio de 2016.

11. Ressalte-se, nesse ponto, que os contratos ou termos aditivos que tenham mais do que um objeto, ou seja, que versem sobre outra questão além da contratação direta nos moldes analisados neste Parecer, deverão ser encaminhados para análise pelo órgão jurídico.

12. Nestes casos, o órgão consulente poderá submeter à unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consulta a fim de dirimir dúvida sobre alguma questão do caso concreto.

13. Pelo até agora exposto, o Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN, por intermédio da sua 68ª Reunião (ocorrida em 04/10/2023 - ata disponível no doc. 38091006 do Processo SEI nº 10951.100927/2018-91) verificou que a análise jurídica de processos administrativos que tenham por objeto a contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a prestação de serviços de distribuição de publicidade, nos termos da Nova Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas, Lei nº 14.133, de 2021, e artigo 8º, § 2º, II, da Lei nº 11.652/2008, amolda-se, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela ON/AGU nº 55/2014, determinando-se, assim, a elaboração deste Parecer Referencial.

II – Requisitos da contratação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para a prestação de serviços de distribuição de publicidade

14. Preliminarmente, é necessário informar que este Parecer Referencial tratará das contratações da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) com fulcro na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, combinada com a Lei nº 11.652, de 2008, para prestação de serviços de distribuição de publicidade.

15. Assim, vale trazer à colação, em primeiro lugar, a definição do serviço de distribuição de publicidade legal, que se encontra no artigo 8º, VII e §1º, da referida Lei nº 11.652, de 2008:

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.

16. Determina a mesma Lei nº 11.652, de 2008, em seu artigo 8º, § 2º, II, que:

(...)

§ 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.

17. 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.

18. A recente Instrução Normativa SECOM Nº 2, de 14 de setembro de 2023, que *'Dispõe sobre o desenvolvimento e a execução da publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM*, também reconheceu a exclusividade da Empresa Brasil de Comunicação para as ações de publicidade legal, salientando-se, ainda, que tais ações não estão sujeitas à análise e verificação de conformidade pela SECOM:

CAPÍTULO II

DAS AÇÕES DE PUBLICIDADE LEGAL

Art. 20. As ações de Publicidade Legal, distribuídas aos veículos de comunicação e divulgação pela Empresa Brasil de Comunicação - EBC, nos termos do art. 8º, inciso VII, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, não estão sujeitas à análise e verificação de conformidade pela SECOM.

Parágrafo Único. A EBC fornecerá, mensalmente, à SECOM informações sobre as ações distribuídas, nas condições previamente acordadas com a EBC.

19. Em acréscimo, há de se observar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou-se no sentido de reconhecer que a contratação da Radiobrás, antecessora da EBC, para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal, configurava hipótese de inexigibilidade de licitação:

De se destacar, também, a excepcionalidade prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que confere poderes especiais à Lei nº 6.650/79, que dá à Radiobrás a condição única de entidade responsável pela publicidade legal da Administração Federal, cabendo, dessa forma, a invocação do **art. 25, caput**, da Lei das Licitações, visto se tratar de assunto peculiaríssimo.

Estamos claramente diante de um caso de inviabilidade jurídica de se dar cumprimento a qualquer rito licitatório, vez que a Lei nº 6.650/79 determinou que a publicidade legal das entidades da Administração Federal estará sujeita à distribuição da Empresa Brasileira de Comunicação: RADIOBRÁS.

Ora, por impositivo legal, existe apenas uma empresa apta a realizar esse mister, qual seja, a RADIOBRÁS.

(Decisão nº 539/1999, TCU, Plenário, Relator Adylson Motta, j. 18/08/1999).

DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE LEGAL. COMPETÊNCIA DA RADIOBRAS. INEXIGIBILIDADE DE COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS COM OS DE MERCADO.

1. A prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, quando divulgada em veículos da imprensa comum ou geral (jornais e revistas) deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio da RADIOBRAS - Empresa Brasileira de Comunicação S/A.

2. O reconhecimento da situação de inexigibilidade não autoriza à RADIOBRAS que cobre pelos serviços prestados preços incompatíveis com os praticados no mercado.

(Acórdão nº 689/2007, TCU, Plenário, Relator Aroldo Cedraz, j. 25/04/2007)

20. Após a edição da Lei nº 11.652, de 2008, que autorizou a criação da Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC), a Consultoria-Geral da União debruçou-se sobre o tema, tendo concluído, na linha da jurisprudência do TCU, que a contratação da EBC para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal configura hipótese de inexigibilidade de licitação, dado o monopólio legal conferido pelo artigo 8º, VII, a despeito do que possa induzir a literalidade do citado artigo 8º, §2º, II, da Lei nº 11.652, de 2008:

24. A meu sentir, a melhor forma de compatibilizar referidos dispositivos passa, em primeiro lugar, pelo reconhecimento do "monopólio legal" estabelecido pelo inciso VII, do caput, do art. 8º, da Lei 11.652, conforme posição pacificada pelo TCU quando da análise da legislação em vigor ao tempo da RADIOBRÁS, para, em segundo momento, extrair-se os comandos pertinentes ao § 2º, inciso II, do mesmo artigo.

25. De tal operação resulta que a correta interpretação do 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 (**Parecer nº 041/2010/DECOR/CGU/AGU**).

21. Assim, o presente parecer jurídico referencial perfila o entendimento de que se trata de hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em razão do monopólio legal atribuído à EBC para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal.

22. Com efeito, a inexigibilidade de licitação encontra-se presente quando houver inviabilidade de competição, ou seja, quando "um dos contendores reúne qualidades tais que se torna único, exclusivo, 'sui generis', a tal ponto que inibe os demais licitantes, sem condições competitivas" (CRETELLA JÚNIOR, José. Das Licitações Públicas. Rio de Janeiro: Editora Forense, 17ª ed., 2004, p. 240).

23. Evidenciado o monopólio legal atribuído à EBC na prestação dos serviços de distribuição de publicidade legal aos órgãos e entidades da administração pública, resta inviabilizada, neste caso, a realização de procedimento licitatório, haja vista a ausência de pressuposto lógico, incidindo a hipótese de inexigibilidade de licitação.

24. Portanto, a contratação direta em tela tem por fundamento legal o artigo 74, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021.

25. Assim, o procedimento para a contratação deve seguir o disposto no artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

26. Além destes requisitos, também serão necessários os usuais para contratações em geral, tais como: a) regular formalização da contratação em processo administrativo; b) comprovação de inexistência de óbices para a contratação pela Administração; c) autorização para a realização da despesa emitida pela autoridade competente, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019; d) em sendo o caso, declaração da compatibilidade da contratação com a Lei de Responsabilidade Fiscal; e e) previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA).

27. Passa-se a expor, de forma pormenorizada, cada um dos requisitos, tendo em vista as peculiaridades da contratação em apreço.

a) Instrução Processual e Etapa de Planejamento

a.1) Documento de Formalização da Demanda

28. O Documento de Formalização da Demanda consiste em documento obrigatório, que deverá constar em qualquer processo de contratação, nos termos do art. 12, VII, e do art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

29. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que pertine à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, nos termos do Decreto nº 8.539, de 2015 e art. 12, VI, da Lei nº 14.133, de 2021.

30. Alerta-se que “a digitalização dos atos praticados no curso do processo licitatório será medida preferencial, deixando margem para a possibilidade de utilização de atos em processo físico” (DINIZ, Anderson Morais in SARAI, Leandro (Coord.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contrato Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 289), uma vez que chama atenção o advérbio “preferencialmente” constante no inciso VI do art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, que possibilita a utilização da forma física, desde que devidamente justificada pelo gestor quando se depare com situações bem excepcionais.

31. Assim, para a contratação em apreço, deve ser formalizado processo administrativo digital (a realização de processo físico deve ser exceção, devidamente justificada nos autos), juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.

32. O Documento de Formalização da Demanda possui regramento na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, aplicável por força do disposto no artigo 1º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

33. O Documento de Formalização de Demanda é o documento inicial do planejamento da contratação e servirá de base para a confecção dos Estudos Técnicos Preliminares. Neste documento deverão constar (art. 21, I, Instrução Normativa nº 5, de 2017):

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a

fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação.

a.2) Estudos Técnicos Preliminares e Análise de Riscos

34. De acordo com o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'b', da Lei nº 14.133, de 2021, a fundamentação da contratação é realizada mediante "referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas".

35. Os estudos preliminares devem seguir as diretrizes constantes da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, devendo servir para análise da viabilidade da contratação, e para o levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor o termo de referência ou projeto básico. Nesse sentido determina o art. 9º, da mencionada Instrução Normativa:

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

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

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

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; e

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

36. Na hipótese concreta, deverá o gestor, no mínimo: justificar a necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inciso I); estimar as quantidades demandadas (inciso V); realizar a estimativa do valor da contratação, confirmar a exclusividade no fornecimento (no caso, verificando a vigência das normas que conferem exclusividade à contratada), bem como a uniformidade dos preços praticados (inciso VI); e elaborar posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, declarando, ao final, a viabilidade da contratação (inciso XIII).

37. Devem ser apresentadas justificativas para a ausência dos demais elementos eventualmente não previstos nos Estudos Técnicos Preliminares, conforme § 1º do art. 9º, da Instrução Normativa nº 58, de 2022.

38. A análise de riscos, por sua vez, consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento. Cabe ressaltar que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.

39. Neste ponto, devem ser seguidas as diretrizes dos artigos 25 e 26, da Instrução Normativa nº 05, de 2017, que tratam do gerenciamento de riscos e sua materialização no documento denominado Mapa de Riscos, lembrando-se que poderá ser utilizado o modelo de Mapa de Riscos constante no Anexo IV desta Instrução Normativa.

40. Observa-se que o art. 14 da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 2022, não dispensou a elaboração de estudos técnicos preliminares nas hipóteses de inexigibilidade de licitação. Ademais, não há previsão normativa que dispense a elaboração da análise de riscos nas hipóteses de inexigibilidade. Assim, salvo a superveniente edição de algum ato normativo que venha a dispensar a juntada dos documentos constantes do artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, os estudos técnicos preliminares e a análise de riscos devem ser colacionados aos autos.

a.3) Termo de Referência

41. É importante atentar que a locução “termo de referência” designa o documento jurídico-administrativo previsto no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, que contém as informações necessárias, fornecidas pela Administração Pública, para delimitar o objeto contratado, sem, entretanto, trazer especificações técnicas cuja preparação é privativa de determinados profissionais, como engenheiros, arquitetos e técnicos industriais (vide art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022).

42. Conforme dispõe o art. 4º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, o Termo de Referência deve ser elaborado no Sistema TR Digital ou em ferramenta informatizada própria.

43. Assim como ocorre quanto ao ETP e à análise de riscos, não há previsão normativa que dispense a elaboração do Termo de Referência nas hipóteses de inexigibilidade. Desse modo, salvo a superveniente edição de algum ato normativo que venha a dispensar a sua juntada, entende-se que não pode ser dispensado o Termo de Referência na hipótese concreta, o qual deverá observar o artigo 9º da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 81, de 2022:

Conteúdo

Art. 9º Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata a Portaria nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;
- IV - requisitos da contratação;
- V - 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;
- VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- VII - critérios de medição e de pagamento;
- VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;
- IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, 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; e
- X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

44. No hipótese da contratação em apreço, deve o Termo de Referência: (i) definir o objeto, sua natureza, prazo do contrato e possibilidade de prorrogação, bem como determinar a especificação do serviço; (ii) conter a fundamentação da contratação, consistente na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes; (iii) explicitar o modelo de execução, consistente na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos; (iv) prever o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão; (v) determinar os critérios de medição e de pagamento; (vi) conter as estimativas do valor da contratação; e (vii) demonstrar a adequação orçamentária.

45. Para embasar a estimativa de consumo, custo mensal e total da contratação, deve ser anexado ao Termo de Referência as faturas referentes ao serviço de distribuição de publicidade legal do exercício anterior, caso tais documentos não constem dos estudos técnicos preliminares. Na hipótese de haver estimativa de aumento de consumo, deverá a autoridade justificá-la fundamentada e expressamente.

46. A Portaria SEGES/ME nº 938, de 02 de fevereiro de 2022, instituiu o catálogo eletrônico de padronização, o qual deverá ser consultado para verificar se a contratação almejada está contemplada em seus termos quando das licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam os incisos I do art. 74 e os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

47. Assim, em tese, entende-se que seria possível aplicar a Portaria SEGES/ME nº 938, de 02 de fevereiro de 2022, devendo o gestor sempre verificar se a contratação deste serviço já está incluída no mencionado catálogo (o que ainda não se verificou, até o momento, diga-se).

b) Estimativa de despesa e Justificativa do preço

48. Vale reiterar, inicialmente, que a possibilidade de contratação direta está limitada à situação em que esteja comprovada a compatibilização dos valores com os preços praticados no mercado. Veja-se, a respeito, a ementa do Parecer nº 00123/2017/DECOR/CGU/AGU:

COMPLEMENTARIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. SISTEMA BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE LEGAL. MONOFÁSICO. 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).

49. Neste passo, o inciso II do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a necessidade da estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma Lei. Assim, a estimativa de preços deve ser precedida de regular pesquisa, nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07 de julho de 2021.

50. O §4º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 previu que, nas hipóteses de contratação direta, quando não for possível estimar a despesa conforme disciplina o dispositivo, 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”.

51. A Instrução Normativa nº 65, de 2021, por sua vez, disciplinou no seu art. 7º que a justificativa de preços poderá ser “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” (§1º).

52. No caso específico, a atividade desenvolvida pela EBC na distribuição de publicidade legal consiste em agenciamento de propaganda, regulado pela Lei nº 4.680, de 1965, conforme estabelece expressamente o artigo 11, § 3º, da Lei nº 11.652, de 2008:

Art. 11. Os recursos da EBC serão constituídos da receita proveniente:

(...)

VIII - da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal, segundo o disposto no § 1º do art. 8º desta Lei;

(...)

§ 3º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, fica a EBC equiparada às agências a que se refere a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965.

53. Nos termos do artigo 11 da citada Lei nº 4.680, de 1965, garante-se aos agenciadores de propaganda a obtenção de desconto em relação ao preço constante das tabelas dos veículos de divulgação, prevendo-se, ademais, a remuneração daqueles mediante comissão:

Art 11. A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela.

Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei.

54. Verifica-se, pois, que se garante à EBC, na condição de agência de publicidade, obter descontos sobre os preços de tabela dos veículos de comunicação para a divulgação de publicidade legal, sendo, para tanto, remunerada por comissão.

55. Vale consignar que, não obstante seja responsabilidade da EBC envidar os melhores esforços para obter os maiores descontos junto aos veículos de divulgação e, assim, garantir os melhores preços, reputa-se conveniente que o gestor público do órgão ou entidade contratante verifique junto ao mercado se há condições mais vantajosas do que as oferecidas pela EBC. Caso encontre condições mais vantajosas, tendo em vista o monopólio legalmente atribuído, deverá comunicar à EBC a fim de que esta possa diligenciar junto ao veículo de divulgação a condição mais vantajosa.

56. Neste sentido, o Parecer nº 41/2018/DECOR/CGU/AGU:

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 os esforços possíveis na obtenção dos maiores descontos possíveis em favor dos entes públicos contratantes.

29. Insta mencionar que a compatibilidade de preços com o mercado é regra prevista para todas as contratações diretas, nos termos do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93, devendo ser observada, ainda com mais rigor nos casos de contratação da EBC em razão das ocorridas distorções descritas na jurisprudência do TCU. Assim sendo, insista-se, devem as entidades públicas contratantes da EBC se utilizarem de todos os meios possíveis para obter a redução dos preços das publicações junto à empresa pública em comento, sob pena de responsabilização dos responsáveis pelos danos ao erário.

30. Ressalte-se, por fim, que, não obstante, a meu juízo, ser esta a solução legal para a questão, deve se reconhecer que, na prática, o mecanismo de checagem e re-checagem dos preços cobrados pelos veículos de comunicação (e repassados pela EBC) acaba por produzir considerável retrabalho na administração pública, representando alto custo para os órgãos/entidades respectivos. De fato, qual o sentido de incumbir uma empresa pública da distribuição de publicidade legal da Administração Pública Federal e, ao mesmo tempo, determinar a seus órgãos e entidades que mantenham estrutura de fiscalização dos preços de cada publicação?

31. Fica clara, portanto, a necessidade de que a EBC se estruture de forma a que possa atuar da maneira mais eficiente possível, obtendo os preços mais baixos para as publicações em questão, sendo-lhe absolutamente vedada a aplicação, simplesmente, da "tabela cheia", apresentada pelos veículos de comunicação, reduzindo-se, assim, os riscos de prejuízos ao erário e o ônus imposto aos órgãos/entidades contratantes de referida empresa pública.

57. Portanto, sem prejuízo da responsabilidade da EBC de obter os maiores descontos junto aos veículos de divulgação, é conveniente que o gestor do órgão ou entidade contratante empreenda pesquisa de preços de mercado para, nos termos do artigo 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, artigo 8º, §2º, II, da Lei nº 11.652, de 2008 e ON/AGU nº 17, de 2009, certificar-se acerca da justificativa do preço e da sua compatibilidade com o preço de mercado. Na hipótese de encontrar preços mais baixos, deve comunicar à EBC para que esta faça prevalecer o menor preço junto ao veículo de divulgação.

58. Alerta-se que o presente Parecer Referencial somente é aplicável aos casos em que os preços a serem cobrados pela EBC estejam compatíveis com os de mercado, com fulcro no artigo 8º, VII e § 2º, II,

da Lei nº 11.652, de 2008. Caso contrário, se os preços forem incompatíveis e não alterados mediante negociação com a contratada, o órgão contratante deverá realizar o procedimento cabível, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, **com o auxílio específico do seu respectivo órgão de assessoramento jurídico**.

c) Parecer Jurídico

59. A exigência de parecer jurídico e de pareceres técnicos consta do inciso III do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, quando for o caso, demonstrando o atendimento dos requisitos exigidos. No mesmo sentido, verifica-se a disposição do art. 53, que estabelece a obrigatoriedade, em regra, de parecer jurídico no âmbito da contratação pública, inclusive tratando-se de contratação direta (§4º), sendo dispensável em hipóteses previamente definidas “por ato da autoridade jurídica máxima competente que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico” (§5º).

60. Com relação a esta última previsão, é possível afirmar que, havendo a declaração do gestor de que a contratação pretendida se coaduna com os termos deste parecer, poderá ser dispensada a sua análise individualizada por parecer jurídico da unidade consultiva respectiva, em consonância com a ON/AGU nº 55/2014, transcrita acima.

61. Assim, quanto à exigência do parecer jurídico, o presente parecer referencial supre a realização de pareceres individualizados caso a caso, cabendo ao gestor colacioná-lo aos autos do processo de contratação do serviço de publicidade legal.

d) Declaração Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal

62. A necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários está disposta no inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021. Assim, a declaração de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma exigência legal, que consta do Novo Marco Legal de Licitações e Contratos. Outrossim, importante atentar para o que dispõe o art. 150 da mesma Lei:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

63. Imprescindível, outrossim, as declarações de reserva de recursos suficientes para atendimento da despesa e de compatibilidade com as leis orçamentárias, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Todavia, nas hipóteses albergadas pela ON AGU nº 52, de 2014, ou seja, no caso de "despesas ordinárias e rotineiras (...) já previstas no orçamento e destinadas à manutenção de ações governamentais preexistentes", está o gestor dispensado de sua apresentação, desde que esteja expresso nos autos que a contratação se refere a despesas ordinárias e rotineiras.

64. Rememore-se que a citada orientação normativa não abarca eventos que extrapolem situações ordinárias e rotineiras, sendo, nesses casos, exigida a autorização prevista no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

65. Logo, deve o gestor acostar aos autos as referidas declarações ou, sendo o caso, justificar a dispensa de sua apresentação nos termos da ON/AGU nº 52, de 2014.

e) Requisitos de Habilitação e Inocorrência de Óbices

66. O inciso V do art. 72 da Nova Lei de Licitações determina que se comprove que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimas necessárias. Neste sentido, o §4º do art. 91 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que é necessário que sejam atendidos os seguintes requisitos:

Art. 91 (...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

67. A regularidade fiscal federal; a regularidade perante a Seguridade Social; a regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; a regularidade trabalhista; a declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; e a ausência de penalidade que vede a contratação com o órgão, podem ser verificadas mediante consulta nos seguintes cadastros, sem prejuízo de outras consultas julgadas relevantes:

- a) SICAF;
- b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);
- c) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) (art. 91, §4º, da Lei 14.133, de 2021).

68. Com relação à previsão contida no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação.

f) Justificativa da escolha do fornecedor

69. O art. 72, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que seja justificada a escolha do fornecedor. Importante frisar que, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, a "Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica".

70. No caso em apreço, deve haver a verificação da vigência das normas legais que conferem a exclusividade à EBC, bem como se os preços a serem contratados são compatíveis com os praticados no mercado, conforme já amplamente explicitado neste Parecer.

g) Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta

71. O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta. Essa exigência substitui a antiga previsão da prática de dois atos referentes às contratações diretas, que era o reconhecimento e a ratificação (art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993). Trata-se de uma mudança positiva, já que ambos os atos acabavam sendo realizados quase que simultaneamente, não havendo um verdadeiro aumento no controle da contratação direta por meio da prática de dois atos distintos.

72. A apuração de quem será a autoridade competente dependerá de cada estrutura administrativa, podendo, na ausência de uma previsão legal e/ou regulamentar, ser a própria autoridade contratante.

73. Logo, deve ser acostada aos autos a autorização para a contratação por inexigibilidade emitida pela autoridade competente.

h) Publicidade da inexigibilidade e da contratação

74. Nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, 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.

75. Outrossim, lembra-se que o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

76. Destarte, enfatizando a importância para a publicação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) manifesta-se a doutrina:

"Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único). Note-se que, assim que disponível o PNCP, a Administração deverá providenciar a publicação do contrato em 10 dias úteis da sua assinatura (art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021)" (Em relação à instrução das contratações diretas, o que prevê a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24/09/2021).

77. Em atenção aos dispositivos em destaque, é necessário que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato no prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura (arts. 72, parágrafo único, e 94, ambos da Lei n.º 14.133, de 2021).

i) Instrumento contratual

78. De acordo com o artigo 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

79. Com efeito, no que pertine à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar a ON/AGU nº 02, de 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.

80. Assim, para a contratação da EBC para a prestação do serviço de distribuição de publicidade legal, deve ser formalizado processo administrativo, preferencialmente digital, observando-se os requisitos da citada ON/AGU nº 02, de 2009.

81. A necessidade de instrumento contratual está determinada na Lei nº 14.133, de 2021:

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.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Vide Decreto nº 11.317, de 2022)

82. No caso, mesmo que os valores estejam abaixo daqueles relativos à dispensa de licitação em razão do valor, deverá haver o instrumento de contrato obrigatoriamente, tendo em vista que não é o valor em si que determina a possibilidade de utilização dos instrumentos congêneres, mas sim o fundamento legal da contratação, o qual, na hipótese, será sempre o da legislação específica explicitada alhures neste Parecer (Lei nº 11.652, de 2008, e artigo 74, da Lei nº 14.133, de 2021).

Ressalta-se que o determinante, para substituir o instrumento de contrato, não é o valor da contratação, porém, sim, o fundamento dela, a dispensa em razão do valor. Veja-se que é obrigatório o instrumento de contrato, mesmo com valores inferiores aos limites dos incisos I e II do artigo 75, se a contratação for fundamentada em qualquer outra razão que não a dispensa em razão dos valores. É o caso de contratação decorrente de licitação ou qualquer outra hipóteses de contratação direta afora a dos incisos I e II do artigo 75, ainda que o valor do contrato seja irrisório (JOEL DE MENEZES NIEBUHR, "Licitação Pública e Contrat Administrativo", Ed. Forum, 5ª ed., 2022, pg. 969).

83. Ocorre que a EBC adota sua própria minuta contratual padrão para a formalização dos ajustes com os órgãos e entidades da Administração Pública.

84. Assim, deve o gestor ter em mente que esta minuta contratual apresentada pela contratada deve conter os elementos mínimos exigidos pela Lei de Licitações, em especial os exigidos pelo artigo 92:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no [§ 6º do art. 135 desta Lei](#).

85. A Lei nº 14.133, de 2021, ainda estipula, quanto aos contratos administrativos:

a) que os contratos regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público e, supletivamente, pelos princípios da teoria geral dos contratos e disposições de direito privado (art. 89, *caput*);

b) que todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 14.133, de 2021, e às cláusulas contratuais (art. 89, § 1º);

c) que os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta (art. 89, § 2º); e

d) que os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 91, *caput*);

86. Assim, caso o gestor tenha dúvida a respeito da presença, no contrato, destes elementos exigidos pela Lei, deve encaminhar o processo para o órgão jurídico que lhe presta assessoramento e consultoria para dirimir a questão.

j) Autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019

87. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, para a prorrogação de contratos vigentes e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

88. Dessa forma, recomenda-se que a autoridade verifique se o valor da contratação enquadra-se nos limites previstos pelo mencionado Decreto e, sendo o caso, acoste aos autos a autorização das autoridades elencadas.

III – CONCLUSÃO (ROTEIRO)

89. Nos casos de contratação direta da Empresa Brasil de Comunicação S.A. para a prestação de serviços de distribuição de publicidade legal, nos termos do artigo 8º, VII e §1º, II, da Lei nº 11.652, de 2008, combinados com o *caput* do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 2021, este Parecer Referencial poderá ser utilizado pelos órgãos contratantes, sem necessidade de nova consulta aos órgãos jurídicos de consultoria, nos termos da ON/AGU nº 55, de 2014, desde que:

(i) seja devidamente preenchido o checklist de contratação, Anexo I do presente Parecer, o qual deverá ser juntado aos autos a fim de comprovar a regularidade de todo o procedimento;

(ii) o gestor ateste expressamente a adequação do caso concreto aos termos do presente parecer referencial; e

(iii) que tenham sido produzidos todos os artefatos e justificativas necessários para instrução processual, tal como delineados no Capítulo II deste Parecer Referencial.

90. Reitere-se, por fim, que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar minutas de termos de contratos que versem sobre este objeto de contratação para análise da unidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

91. Não obstante, segue a orientação para utilização do presente Referencial constante do Enunciado CCA/PGFN nº 11, de 03 de maio de 2021 *in verbis*: "A fim de proporcionar maior segurança ao administrador público e em homenagem ao Princípio da Transparência, a cada utilização de pareceres referenciais, devem ser acostados aos autos o parecer referencial, vigente à época, acompanhado do checklist, devidamente preenchido, e da declaração expressa do Administrador de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada."

92. É o parecer. Para aprovação pelo Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na forma do art. 2º, VI, da Portaria PGFN nº 450, de 28 de abril de 2016.

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.

Documento assinado eletronicamente

MARCELO LOPES SANTOS
Procurador da Fazenda Nacional

Aprovamos o presente Parecer Referencial.

Brasília, 07 de junho de 2024.

Documento assinado eletronicamente
ELMO JOSÉ DUARTE DE ALMEIDA JÚNIOR
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 1ª Região

Documento assinado eletronicamente
ROSANE BLANCO OZORIO BOMFIGLIO
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região

Documento assinado eletronicamente
CAROLINA ZANCANER ZOCKUN
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 3ª Região

Documento assinado eletronicamente
CHRISTIAN FRAU OBRADOR CHAVES
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 4ª Região

Documento assinado eletronicamente
MARCELO VIEIRA DE SOUSA CESAR
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região

Documento assinado eletronicamente
DANIELA DE ALMEIDA PASCINI CARAVITA
Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 6ª Região

Documento assinado eletronicamente
FLÁVIO GARCIA CABRAL
Membro representante do Órgão Central da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Documento assinado eletronicamente
LUCIANA LEAL BRAYNER
Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Lopes Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/06/2024, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rosane Blanco Ozorio Bomfiglio, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/06/2024, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/06/2024, às 21:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elmo José Duarte de Almeida Júnior, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/06/2024, às 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Christian Frau Obrador Chaves, Procurador(a)-Chefe(a)**, em 10/06/2024, às 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mônica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/06/2024, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela de Almeida Pascini Caravita, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/06/2024, às 13:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Zancaner Zockun, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/06/2024, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Vieira de Sousa César, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/06/2024, às 09:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 11/06/2024, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **42593864** e o código CRC **4616EDB5**.