



Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 009/2024

Documento Público. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

CONVÊNIOS E INSTRUMENTO CONGÊNERES; MINU E ANEXOS PARCERIA COM ENTE PÚBLICO SE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ACORDO I COOPERAÇÃO TÉCNICA.

I - Parecer jurídico referencial para celebração de Termos de Cooperação Técnica com Instituição Financeira, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e Portaria PGFN/MF nº 1.276/2024.

II - Manifestação referencial pela viabilidade jurídica do credenciamento e da celebração de Termos de Cooperação Técnica com Instituição Financeira, para operacionalizar contas-correntes vinculadas bloqueadas para movimentação, sem a necessidade de análise prévia individualizada, observadas as recomendações deste parecer, bem como com a juntada de lista de verificação, sem prejuízo da resposta a consultas jurídicas prévias, se for o caso.

I

Este Parecer Referencial tem por objeto expor as recomendações da Coordenação-Geral de Contratações Públicas da PGFN para a celebração de termo de cooperação técnica com instituições financeiras interessadas em operacionalizar contas-correntes vinculadas bloqueadas para movimentação, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de abril de 2022.

2. Conforme o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, todos os procedimentos licitatórios, contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes e instrumentos similares devem passar por controle de legalidade prévio, realizado pela assessoria jurídica da Administração. No entanto, a legislação permite a dispensa desse controle em situações específicas, como quando utilizadas as minutas padrão previamente aprovadas e que atendam aos requisitos estabelecidos

pela Advocacia-Geral da União (AGU).

3. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais, que podem dispensar análise individualizada de processos com características semelhantes. Para tanto, é necessário que o volume de processos seja expressivo e que a análise jurídica se limite à verificação do atendimento das exigências legais. No mesmo sentido, o artigo 5º da recente Portaria PGFN/MF nº 1.276, de 12 de agosto de 2024.

4. Portanto, a utilização das minutas padrão aprovadas, aliada à elaboração de uma manifestação jurídica referencial, permite a dispensa da análise jurídica individualizada em cada processo licitatório que utilize essas minutas. Essa medida pretende agilizar os procedimentos de ajustes entre entidades públicas, sem comprometer sua segurança jurídica.

5. Contudo, é importante ressaltar que a dispensa da análise individualizada não exime a Administração da responsabilidade de verificar se o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial e de solicitar uma análise prévia em situações que exijam um maior aprofundamento jurídico.

6. A utilização deste parecer pressupõe a estrita observância das minutas e da lista de verificação constantes do apêndice, as quais orientam o gestor no cumprimento dos requisitos indispensáveis para a descentralização de crédito. As alterações permitidas são aquelas de natureza exclusivamente técnica, que não modifiquem a substância jurídica dos atos.

II – Da conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação

7. A conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação foi criada com o objetivo de garantir os recursos necessários para o cumprimento dos encargos sociais e trabalhistas em caso de inadimplemento da contratada, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

8. O art. 121, § 3º, inciso III, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleceu que, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas, “*III- efetuar o depósito de valores em conta vinculada*”.

9. A IN nº 5, de 2017, aplicável por força do art. 1º da IN nº 98, de 2022 [\[i\]](#), por sua vez, determina ser obrigatório o gerenciamento de riscos nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, admitindo a operacionalização da conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação [\[ii\]](#).

10. Deve-se mencionar que a aludida Instrução Normativa traz modelo de “*termo de cooperação técnica*” (Anexo XII-A), a ser firmado com instituição financeira bancária, previamente à elaboração do edital (para contratação do serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra), para abertura e operacionalização da conta vinculada depois de concluído o certame e assinado o contrato com a licitante vencedora.

III – Do credenciamento para celebração de termo de cooperação técnica

11. O credenciamento é procedimento auxiliar previsto no art. 79 da Lei nº 14.133, de 2021, e regulamentado no Decreto nº 11.878, de 2024, que consiste no processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade a fim de executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLIII, da Lei e art. 2º, inciso I, do Decreto).

12. No caso, o credenciamento de instituições financeiras aptas a celebrar o termo de

cooperação técnica subsome-se à hipótese descrita no inciso II do art. 79 da Lei de Licitações e no inciso II do art. 3º do Decreto regulamentador, que traduz a hipótese em que a eleição do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação do serviço, desde que atendidas as exigências do edital[[iii](#)].

13. De acordo com o art. 74, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, a contratação/celebração do ajuste oriundo do procedimento de credenciamento será feita com inexigibilidade de licitação.

(a) Justificativas

14. O Decreto nº 11.878, de 2024, em seu art. 6º, determina que a opção pela contratação por credenciamento deverá ser motivada, bem como deve atender aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Ademais, no inciso II do art. 6º do citado decreto, consta a necessidade de designação de comissão de contratação, responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação.

15. Assim, deverá ser colacionado aos autos documento com as devidas justificativas que, a propósito, devem ser compatíveis com a hipótese do inciso II do art. 79 da Lei de Licitações e inciso II do art. 3º do Decreto.

(b) Da instrução processual

16. Quanto à instrução processual, o art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, enumera os elementos necessários à instrução do procedimento para a contratação direta, dentre eles, no inciso I, constam o estudo técnico preliminar, elaborado segundo a IN SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, e o termo de referência, que segue as diretrizes da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022.

17. De acordo com o art. 7º, §1º, do Decreto nº 11.878, de 2024, a Administração deverá definir o valor da contratação. Para tal, deve ser realizada a pesquisa de mercado, para que os valores encontrados sirvam de referência para aqueles a serem propostos pelos credenciados.

18. A propósito, a pesquisa de preço deverá seguir as premissas do art. 23 e §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e os procedimentos dispostos na IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021.

19. Neste sentido, cumpre ainda colacionar a Orientação Normativa nº 17, de 2009 da Advocacia Geral da União:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos. (redação dada pela Portaria 572, de 13 de dezembro de 2011).

20. Nos termos do art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, o edital de credenciamento deve seguir o modelo padronizado aprovado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos da Consultoria-Geral da União[[iv](#)].

21. Qualquer alteração em seu conteúdo ensejará a necessidade de encaminhamento dos autos para análise da Consultoria Jurídica, ressalvadas as opções disponíveis que deverão ser identificadas pelo gestor no caso concreto.

22. A Administração deverá divulgar o edital e manter à disposição do público, em sítio eletrônico, na forma do art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei de Licitações, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados. A lista de credenciados, relacionados de acordo com o critério estabelecido no edital, será publicada e estará permanentemente disponível e atualizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 8º e parágrafo único do Decreto nº 11.878, de 2024).

23. O termo de cooperação técnica a ser firmado com as instituições financeiras a serem

credenciadas, a seu turno, deve ser aquele constante do Anexo XII-A da IN nº 5, de 2017.

24. Tendo em vista que o item 4.1 do Anexo XII da IN nº 5, de 2017 autoriza o ajuste de tal termo às peculiaridades dos serviços, objeto do contrato administrativo, e/ou aos procedimentos internos da instituição financeira, ressalte-se que, caso haja qualquer alteração em mencionado documento, o procedimento administrativo de credenciamento deverá ser encaminhado para análise da Consultoria Jurídica, com a identificação de todos os itens modificados.

25. O presente parecer referencial, juntamente com o respectivo *checklist (ANEXO I)*, devidamente preenchido, deverá ser acostado aos autos.

(c) Do ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade e de sua publicação

26. 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.

27. Outrossim, relembra-se que o art. 94 da mesma lei dispõe sobre a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, o que deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis contados da data de sua assinatura (inciso II). No mesmo sentido, a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº 85, publicada em 04 de julho de 2024.

IV - Do termo de cooperação técnica – Anexo XII-A da IN nº 5, de 2017

28. De acordo com o art. 19 do Decreto nº 11.878, de 2024, após a divulgação da lista de credenciados, a Administração convocará o credenciado para a formalização do instrumento contratual ou outro instrumento hábil.

29. No caso em apreço, conforme o item 4 do Anexo XII da IN nº 5, de 2017, o instrumento jurídico que será celebrado com instituição financeira a fim de gerenciar os valores a serem provisionados em conta vinculada é, de fato, o termo de cooperação técnica [\[v\]](#).

30. Para a instituição financeira, o interesse está na remuneração a ser paga pela empresa que vier a ser contratada pela Administração, em contraprestação aos serviços bancários realizados aos terceirizados.

31. Assim, embora não haja repasse de recurso por parte da Administração, a finalidade da relação a ser instaurada é lucrativa, já que a instituição financeira receberá a contraprestação pelo serviço diretamente da contratada pela Administração.

32. O modelo de termo de cooperação técnica, constante do Anexo XII-A da IN nº 5, de 2017, em consonância com a finalidade do aludido instrumento, traz a seguinte previsão:

CLÁUSULA SEXTA

DOS RECURSOS FINANCEIROS E MATERIAIS

Este Termo de Cooperação Técnica não implica desembolso, a qualquer título, presente ou futuro, sendo vedada a transferência de recursos financeiros entre os Partícipes.

33. Como se percebe, não há previsão de remuneração por parte da Administração. A contraprestação pelo serviço, como dito, correrá a cargo da licitante vencedora, que poderá incluir tal valor em sua proposta.

V - Conclusão (roteiro)

34. Em sendo o caso de celebração de termo de cooperação técnica com instituição financeira, por inexigibilidade de licitação, **reputar-se-á legal o credenciamento, desde que:**

- (a) **seja devidamente preenchido o *checklist*, Anexo I do presente parecer, que deverá ser juntado aos autos a fim de comprovar a regularidade de todo o procedimento;**
- (b) o gestor ateste expressamente a adequação do caso concreto aos termos do presente parecer referencial;
- (c) tenha sido a contratação formalizada em regular processo administrativo [\[vi\]](#) e, justificada a opção pelo credenciamento, na forma do art. 6º do Decreto nº 11.878, de 2024;
- (e) tenha sido realizada a pesquisa de preço, nos termos do art. 23 e seu §4º da Lei nº 14.133, de 2021, da IN nº 65, de 2021 e da ON AGU nº 17, de 2009;
- (f) tenha sido utilizada a minuta-padrão de edital para credenciamento, aprovada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos da Consultoria-Geral da União, sem qualquer alteração em seu conteúdo, salvo as opções à disposição do gestor devidamente indicadas;
- (g) tenha sido utilizado o termo de cooperação técnica constante do Anexo XII-A da IN nº 5, de 2017, sem qualquer alteração em seu conteúdo;
- (h) esteja acostado aos autos o presente parecer referencial;
- (i) esteja o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, nos termos do parágrafo único do art. 72, do art. 94 ambos da Lei nº 14.133, de 2021, e da ON AGU nº 85, de 2024, e,
- (j) tenham as instituições financeiras interessadas sido convocadas por meio da publicação do edital do credenciamento na forma prevista no art 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

35. Saliente-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada do modelo de termo de cooperação técnica será dispensada desde que a Administração ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial e adote a minuta padronizada de edital de credenciamento. Adotada essa providência em cada processo, não se afigurará necessário o encaminhamento dos autos à Procuradoria da Fazenda Nacional.

36. Da mesma forma, registre-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, mediante esclarecimento, encaminhar minutas de edital de credenciamento e termo de cooperação técnica para análise da Procuradoria da Fazenda Nacional.

37. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido à Procuradoria da Fazenda Nacional, para análise individualizada da questão, com a anotação de todas as modificações efetuadas e com o *checklist*, devidamente preenchido.

38. É o parecer. Para aprovação pela Procuradora-Adjunta de Consultoria Administrativa, conforme art. 5º da Portaria PGFN/MF nº 1276, de 12 de agosto de 2024.

Carla Maria de Medeiros Pirá
Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovam o presente Parecer Referencial.

Carolina Zancaner Zockun

Coordenador de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

Flávio Garcia Cabral

Coordenador-Geral de Contratação Pública

Luciana Leal Brayner

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa

5. CONVÊNIOS E INSTRUMENTO CONGÊNERES; 5.1 MINUTA E ANEXOS; 5.1-9 PARCERIA COM ENTE PÚBLICO SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS/ ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.

[i] Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

[ii] A IN nº 05, de 2017 prevê duas formas para o tratamento dos riscos de inadimplemento de obrigações trabalhistas, em seu artigo 18, a conta depósito vinculada – bloqueada para movimentação e o pagamento pelo fato gerador. Cabe ao gestor decidir qual delas utilizará, fundamentadamente.

[iii] Manual prático de contratações públicas: redigido por advogados públicos. Coordenadores: Carolina Zancaner Zockun; Flávio Garcia Cabral; Monica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli. Londrina: editora Thoth, 2023. p. 722.

[iv] Disponível por meio do seguinte link: [Modelos da Lei nº 14.133/21 para Contratação Direta — Advocacia-Geral da União \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

[v] No Decreto nº 11.878, de 2024: “art. 7º, XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;”

[vi] Orientação Normativa 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.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 13/11/2024, às 19:50, 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, Coordenador(a)-Geral**, em 13/11/2024, às 23:53, 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 **Carolina Zancaner Zockun, Coordenador(a)**, em 14/11/2024, às 10:09, 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 **Carla Maria de Medeiros Pirá, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 14/11/2024, às 16:46, 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 **45739850** e o código CRC **BD7DE215**.

Referência: Processo nº 10951.009333/2024-94

SEI nº 45739850