



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
GABINETE

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU

NUP: 23064.009421/2025-13

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR

ASSUNTOS: ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EMENTA: Dispensa de licitação para contratação. Amparo legal no inciso IV, c, artigo 75 da Lei nº 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

I.1. Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela PF/UTFPR em procedimentos de contratação direta para aquisição de produtos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento, tendo por fundamento o art. 75, inciso IV, alínea “c”, da Lei 14.133/2021.

I.2. Do cabimento da manifestação jurídica referencial. A Orientação Normativa AGU no 55, de 23 de maio de 2014.

2. A Orientação Normativa no 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada manifestação jurídica referencial no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclamos por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos.

3. O intuito é tornar dispensável o envio de processos versando sobre a matéria objeto de manifestação jurídica referencial, sem que isso implique em amesquinamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, caput e §4º; art. 72, III, todos da Lei n.14.133/2021).

4. Veja-se o que dispõe a ON nº 55/2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADOVADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo no 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos Arts. 2º e 17 da Lei Complementar no 73, de 1993:

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.

Referência: Parecer no 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

5. Tal iniciativa já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU no 218/2014: "É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

6. Como se pode observar, a construção de uma manifestação jurídica referencial depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

7. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

8. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos nesta unidade consultiva tem sido prática adotada pela PF/UTFPR.

9. Nesse sentido, a presente manifestação referencial pode ser considerada, sob certa perspectiva, uma continuidade da política de tratamento conferida por esta PF/UTFPR à temática da desburocratização e simplificação de procedimentos de contratação que, a par de apresentarem baixa complexidade, estão em um contexto de maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos, além de se apresentarem de modo geral como de pouca expressão em termos econômicos.

10. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada dos processos relativos à contratação direta para aquisição de produtos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento, tendo por fundamento o art. 75, inciso IV, alínea "c", da Lei 14.133/2021, prestigiando o princípio da eficiência e uniformizando a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

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

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

13. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de contratação direta para aquisição de produtos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento, já está contido no presente Parecer Referencial; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta

configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise unidade consultiva.

14. Por fim, registre-se que compete ao Órgão assessorado atestar que o assunto tratado no processo corresponde àquele versado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhamento do mesmo. Decorre daí, que não se deve adotar como praxe o envio dos autos para a PF UTFPR deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

15. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece o artigo 53, § 4o, da Lei no 14.133, de 2021.

16. O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC no 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC no 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

17. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

18. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

19. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II. ANÁLISE

20. Na Administração Pública, em regra, contratação exige procedimento licitatório ou concurso, com o objetivo de selecionar a opção mais vantajosa para o ente público contratante.

21. É cediço, porém, que a norma constitucional que alberga o Princípio da Necessidade de Licitação (art. 37, XXI) exclui da sua obrigatoriedade os casos ressalvados na legislação, entre os quais as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstas nos Arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/21, que decorrem, por exemplo, de desnecessidade ou impossibilidade de competição.

22. A Lei nº 14.133/21 traz em seu Art. 75, IV, c, in verbis:

Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

23. Destarte, a Lei 14.133, de 2021 permite a dispensa de licitação para a aquisição de produtos destinados à pesquisa, caso pretendido nos autos. É certo que, para que a dispensa seja efetivada, a aquisição advinda da mesma deve ser destinada exclusivamente à determina pesquisa científica e tecnológica referente a Projeto específico de interesse do campus.

24. Sobre a aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, para situação de dispensa de licitação, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou nos termos do Acórdão TC 008.967/2021-0, do qual ressalta-se o item 21:

“21. Nesse contexto, entendo ser possível a utilização do art. 75 da NLLC por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos “não-Sisg”, em caráter excepcional e transitório, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do PNCP. Nesse período, como reforço à transparência que deve ser dada às contratações diretas, que seja utilizado o Diário Oficial da União – DOU como mecanismo adicional ao atendimento da diretriz legal.”

25. Diante da possibilidade expressa no Acórdão citado do TCU, deve constar de cada processo, de forma individualizada, o checklist para a dispensa, já considerando as exigências para contratação nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, em especial:

- Estudo Técnico Preliminar apontando a necessidade do objeto para desenvolvimento de pesquisa no Campus (vide artigo 18, § 1o, da Lei no 14.133, de 2021 e art. 9º da IN SEGES nº 58, de 2022).

- Parecer técnico (artigo 72, III, da Lei no 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

- Projeto de pesquisa ao qual a aquisição deve restar atrelada.

- Mapa de Riscos (art. 72, inciso I, da Lei no 14.133, de 2021). O mapa de riscos deve ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais)

[como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais.](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais)

- Termo de referência/Especificação Complementar (Art. 6º, XXIII, da Lei no 14.133, de 2021). É recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário,

- Atestar se existem preços de referência formados exclusivamente por preços localizados no Painel de Preços ou em contratações similares, em execução ou concluídas, de outros entes públicos.

- Inclusão de Tabela de Formação de preço de referência/pesquisa de preços (art. 72, II, da Lei no 14.133/2021, c/c art. 23 da Lei no 14.133/2021).

26. Deve constar dos autos a justificativa para a aquisição com a respectiva aprovação. Deve, ainda, constar documento onde o Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus, assegure que as aquisições são de produtos destinados ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e/ou desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica.

27. Observo que deve constar dos autos, antes da contratação, em relação a empresa a ser contratada, no que couber, declaração de regularidade perante a SIASG e comprovação de regularidade fiscal, social e trabalhista (art. 92, XVI c/c arts.68, 72, V, e art. 91, §4o, da Lei no 14.133, de 2021).

28. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

29. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

II.5. Instrução processual.

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

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

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

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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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

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

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

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

Lei no 8.429, de 1992

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

(...)

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

(...)

Lei no 14.133, de 2021

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

III. CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à PF UTFPR, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial e atenda as orientações acima exaradas, consoante Orientação Normativa no 55, do Advogado-Geral da União.

35. Remeto a presente manifestação à PROPLAD para os encaminhamentos decorrentes.

Curitiba, 18 de março de 2025.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064009421202513 e da chave de acesso 41b0338f



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, 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 1888967401 e chave de acesso 41b0338f no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-03-2025 13:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
