



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA DO IFMS
Rua Jornalista Belizário Lima, 236. Vila Glória, Campo Grande/MS CEP: 79004-270

PARECER n. 00044/2025/PROJU/PFIFMATO GROSSO DO SUL/PGF/AGU

NUP: 23347.003446/2025-37

SUAP: 23347.003446.2025-37

INTERESSADOS: IFMS INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO CIENCIA E TECNOLOGIA DE MS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Contratação direta por inexigibilidade (art. 74 da Lei 14.133/2021). Estudo Técnico Preliminar - ETP. Não há previsão normativa para dispensar ou facultar a elaboração de ETP nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação no âmbito da Administração Pública Federal. Inteligência do artigo 72, I, da Lei 14.133/2021 c/c art. 14 da Instrução Normativas SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de encaminhamento realizado por meio do Despacho 310/2025 - PROAD/RT/IFMS, da Pró-Reitoria de Administração do IFMS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, com vistas ao esclarecimento da seguinte dúvida jurídica:

1. Considerando a Nova Lei de Licitações e Contratos, em especial o seu artigo 72, segundo o qual:

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;

2. Considerando a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022 que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

3. Considerando o artigo 14 da referida instrução que diz:

Exceções à elaboração do ETP

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - **é facultada nas** hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - **é dispensada** na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos (GRIFO NOSSO)

4. Solicito desta procuradoria jurídica, um parecer referencial acerca da necessidade de **ETP** em contratações diretas por inexigibilidade, em que o valor não ultrapasse o valor da "dispensa em razão do valor", atualizado pelo **DECRETO Nº 12.343, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024**, tendo em vista que a lei traz um texto amplo relacionado à contratação direta, ao passo que a

instrução normativa restringe as exceções à elaboração do ETP apenas aos casos de contratação direta por dispensa.

5. Verifica-se, de modo especial, a necessidade de ETP nos processos de Inexigibilidade para Capacitação, conforme o art. 74, III, alínea "f", da NLLC, já que este tipo de contratação é recorrente durante o ano e, por ser uma contratação muito específica, a elaboração de ETP se torna, muitas vezes, pro forma, tornando o processo menos célere e econômico.

6. Sendo assim, como forma de celeridade processual, bem como a razoabilidade e dinâmica das contratações diretas, exsurge a dúvida da real necessidade do ETP nos processos de inexigibilidade cujo valor esteja aquém da margem mencionada no decreto acima, que merece ser sanada via parecer referencial, se possível.

7. Por todo o exposto, seguem os autos para apreciação, cabendo ressaltar o questionamento principal, de maneira resumida, que é: *Pode haver dispensa/faculdade à elaboração de ETP em processos de inexigibilidade cujo valor esteja aquém do valor da "dispensa em razão do valor", vide DECRETO Nº 12.343, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024?*

8. Agradeço a colaboração e me coloco à disposição para maiores esclarecimentos, caso necessário.

2. Considerando que o processo administrativo do qual se origina a presente análise tramita no formato 100% digital e que a documentação a ele concernente encontra-se integralmente inserida no SUAP - **Sistema Unificado de Administração Pública**, garantindo-se, portanto, a sua integridade e autenticidade, deixa-se de enumerar um a um os respectivos documentos.

3. Não obstante, colacionam-se aos presentes autos SAPIENS cópia integral dos documentos que até então compõem o processo administrativo de origem (seq. 01, f. 01/02), extraídos do sistema SUAP.

4. É o sucinto relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Esclarecimentos prévios

5. Nos termos do artigo 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe aos órgãos de consultoria da Advocacia-Geral da União prestar assessoria jurídica às autoridades federais competentes, bem como assisti-las no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados ou já efetivados. No âmbito das autarquias e fundações públicas federais, a consultoria e o assessoramento jurídicos são prestados pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal - PGF, conforme preceitua a Lei nº 10.480/2002, art. 10.

6. À Procuradoria-Federal junto Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, órgão integrante da PGF, compete a representação judicial e extrajudicial do IFMS, estando as suas atribuições detalhadas no artigo 27 do Regimento Geral da instituição de ensino, cabendo-lhe, dentre outras, **o saneamento de dúvidas jurídicas quanto a atos, procedimentos ou questões de interesse da entidade**.

7. Insta esclarecer, contudo, que **a análise a cargo da Procuradoria restringe-se aos aspectos estritamente jurídicos**, não havendo que adentrar em questões tendentes a avaliar o juízo de conveniência e oportunidade do gestor.

8. A função desta Procuradoria, portanto, circunscreve-se aos apontamentos jurídicos, o que afasta, por consectário, a análise dos elementos de ordem técnica que norteiam os atos administrativos. Parte-se da premissa que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do ato às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

9. Exposto isso, passa-se à análise jurídica propriamente dita.

II.2 - Da análise meritória

10. À luz da dúvida jurídica que motivou o envio dos autos à Procuradoria, já descrita no relatório, o objeto da presente manifestação jurídica consiste em **esclarecer se é possível dispensar a elaboração do estudo técnico preliminar - ETP - nos processos de contratação direta que compreendem inexigibilidade de licitação do artigo 74 da Lei 14.133/2021**, especialmente nos casos em que a contratação não supera os limites de que trata o artigo 75, incisos I e II da mesma lei.

11. Pois bem. O estudo técnico preliminar é documento essencial da fase de planejamento das contratações públicas, cuja definição se extrai do artigo 6º, XX, da Lei 14.133/2021:

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

12. A mesma lei ainda estatui acerca do referido artefato da licitação:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para

desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

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

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

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;

(...)

13. Para a Administração Pública Federal, o tema foi objeto de normatização em sede infralegal por meio da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, na qual se dispôs *sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.*

14. Tendo em vista o escopo da consulta, válido destacar o artigo 14 de tal instrução normativa (IN SEGES 58/2022):

Exceções à elaboração do ETP

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

15. Veja-se que **a possibilidade de dispensar o ETP foi expressamente tratada na citada norma de regulação e nela não se incluíram os casos de inexigibilidade.** O art. 14 da IN SEGES/ME 58/2022 dispõe que a elaboração do ETP é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021, e dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos. Não é dispensada, portanto, no caso de inexigibilidade, fundamentada no artigo 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021.

16. Saliente-se que a lei de licitações, como regra, exige a elaboração do referido documento e, mesmo na leitura do artigo 72, I, não fica claro, com suficiência em segurança jurídica, em quais casos de inexigibilidade ou mesmo dispensa pudesse a Administração prescindir da elaboração do ETP.

17. Em sede de regulamentação, quando tratou do tema, veja-se que a própria Administração Pública Federal, por meio do seu órgão competente, **não estendeu a dispensa ou facultatividade da elaboração do ETP aos casos de inexigibilidade de licitação**, vale dizer, não elencou a inexigibilidade no artigo 14 da já citada Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022.

18. Uma das interpretações possíveis é que tenha a regulamentação optado pelo assim denominado *silêncio eloquente*, que se verifica quando na elaboração da norma se opta deliberadamente por **excluir um fato da previsão legal**. Em relação à inexigibilidade, poder-se-ia interpretar que o ETP não estaria dispensado por ser mais um elemento apto a demonstrar que a hipótese se amolda à inviabilidade de competição, notadamente ao se considerar que a regra é licitar (CF/1988, art. 37, XXI).

19. Nessa linha orientativa, trago o seguinte artigo doutrinário:

Em relação às inexigibilidades, na medida em que o afastamento do dever de licitar está ligado à inviabilidade de competição, entendemos pela necessidade de elaboração do estudo técnico preliminar, até mesmo para investigar, conforme as nuances da demanda da Administração, bem como do descritivo da necessidade/possível solução, se de fato resta configurada a inviabilidade de competição no caso concreto, ou se será o caso de licitar.

Portanto, de fato, nem todo processo de contratação direta necessitará de um estudo técnico preliminar ou de um termo de referência.

Porém, em se tratando de inexigibilidade de licitação, em que, ao avaliar o objeto/solução, investiga-se igualmente a configuração da inviabilidade de competição, entendemos pela impossibilidade de dispensar o estudo técnico preliminar.

É possível dispensar o Estudo Técnico Preliminar - ETP em contratações diretas? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, mai. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 20/03/2025.

20. Portanto, ao considerar que a regulamentação aplicável à Administração Pública Federal não inclui a inexigibilidade nas causas de dispensa de ETP - mesmo nas de pequeno valor -, oriento para que referido artefato continue sendo elaborado nos processos de contratação direta do IFMS que se enquadrem no art. 74 da Lei 14.133/2021, pois posição diversa poderia ocasionar insegurança jurídica e exposição a riscos perante os órgãos de controle externo.

21. Tudo sem prejuízo de se informar futuramente ao consultante caso exsurja entendimento diverso sobre a matéria no âmbito da Advocacia-Geral da União, hipótese em que nova manifestação jurídica será exarada em substituição a esta.

III - CONCLUSÃO

22. Isso posto, ressalvados os aspectos de conveniência e de oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Procuradoria Federal, **conclui-se** objetivamente que **não é possível prescindir da elaboração de estudo técnico preliminar - ETP - no âmbito das contratações por inexigibilidade de licitação (art. 74 da Lei 14.133/2021), mesmo nas de pequeno valor.**

23. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Campo Grande, 20 de março de 2025.

MARK PIEREZAN
PROCURADOR-CHEFE DA PF/IFMS
INSTITUTO FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23347003446202537 e da chave de acesso 81592e10



Documento assinado eletronicamente por MARK PIEREZAN, 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 1892461159 e chave de acesso 81592e10 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARK PIEREZAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-03-2025 15:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento Digitalizado Público

PARECER n. 00044-2025-PROJU-IFMS

Assunto: PARECER n. 00044-2025-PROJU-IFMS
Assinado por: Mark Pierezan
Tipo do Documento: PROJU - Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Documento Original

Documento assinado eletronicamente por:

- **Mark Pierezan, PROCURADOR(A) - CD4 - PROJU**, em 20/03/2025 14:58:09.

Este documento foi armazenado no SUAP em 20/03/2025. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifms.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 696319

Código de Autenticação: 87d51cf65a

