



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00699/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.006432/2024-64

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. COMPRAS. AQUISIÇÃO DE MATERIAL ELÉTRICO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. O processo foi encaminhado a este órgão consultivo para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a aquisição de **material elétrico**, no valor estimado de **RS 92.693,59 (noventa e dois mil seiscientos e noventa e três reais e cinquenta e nove centavos)**.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a. documento de formalização de demanda (doc. SEI n. 0392621)
- b. estudo técnico preliminar (doc. SEI n. 0338699)
- c. pesquisa de preços (doc. SEI n. 0394646)
- d. mapa comparativo de preços (doc. SEI n. 0394672)
- e. despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (doc. SEI n. 0395154)
- f. termo de referência (doc. SEI n. 0412770)
- g. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (doc. SEI n. 0405892 e 0405893)
- h. indicação da disponibilidade orçamentária (doc. SEI n. 0395289)
- i. minuta de edital com anexos (doc. SEI n. 0406141)
- j. lista de verificação da regularidade processual (doc. SEI n. 0413546)
- k. certificado de adoção das minutas padronizadas (doc. SEI n. 0413866).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem a finalidade de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. O parecer se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n° 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta n° 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

8. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

9. Não consta dos autos a autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto n° 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio, **o que deve ser providenciado até antes da efetiva contratação.**

10. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

11. Foi atestado que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (doc. SEI n. 0405540). **Porém, não há esclarecimentos acerca do alinhamento com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do Decreto n.º 10.947, de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME n° 81/2022 e Portaria SEGES/ME n° 8.678, de 2021, o que deve ser providenciado.**

12. Observa-se que, no item 6 do Estudo Técnico Preliminar, foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto n° 8.540, de 2015.

2.3 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

13. Para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, **deverá a Administração declarar expressamente, nos autos, que o objeto pode ser considerado como um bem comum**, atendendo aos requisitos do art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n° 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU n° 54/2014. Se esse for o caso, somente será possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, da Lei n° 14.133, de 2021).

14. **O Estudo Técnico Preliminar não especifica se os bens pretendidos são comuns, enquanto os itens 1.2 e 1.3 do Termo de Referência contém redações conflitantes entre si, ora atestando a caracterização dos bens como comuns, ora como especiais. Recomenda-se a verificação do art. 6º, incisos XIII e XIV, da Lei n.º 14.133, de 2021, a fim de que se proceda ao adequado enquadramento.**

2.4 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

15. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

16. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

17. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

18. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022 e a IN SEGES/ME Nº 81/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

19. Dito isso, percebemos que foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo, o Documento para Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência. **Não consta dos autos o Mapa de Risco.**

20. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

21. Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

22. Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, inciso I, e §1º) e a IN SEGES nº 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

23. Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58/2022).

24. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Destaque-se, em especial, que o art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- 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 (inc. V);
- 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 (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII)

25. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

26. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar ao doc. SEI n. 0338699, o qual contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

Gerenciamento de riscos

27. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

28. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá 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-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

29. **O mapa de riscos não foi juntado aos autos, o que deve ser providenciado (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação.**

Termo de Referência

30. O Termo de Referência deverá trazer os parâmetros e elementos descritivos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, além do disposto no art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, para o caso específico de compras.

31. É recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, destacando-se visualmente as alterações, com as devidas justificativas (art. 19, IV e §2º, da Lei nº 14.133/2021).

32. Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

33. Deve ser observado o catálogo eletrônico de padronização e sua não utilização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

34. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

35. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

36. **Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo,**

a saber:

- a) os itens 1.2 e 1.3 tratam da classificação dos bens pretendidos como comuns ou especiais e são excludentes entre si, devendo-se categorizar adequadamente a contratação para fazer constar do TR apenas uma das redações;
- b) o item 1.4 foi excluído, razão pela qual inexistente nos autos a certificação de que o bem não se enquadra como bem de luxo, conforme requisito constante na lista de verificação. Nessa senda, deve o gestor atentar para a **vedação de aquisição de bem de luxo** disposta no art. 20, da Lei n. 14.133/2021. Considera-se bem de luxo o bem de consumo de alta elasticidade-renda da demanda, tendo como características tais como: ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte (art. 2º, do DECRETO Nº 10.818, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021). Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Cabe à unidade de contratação do órgão ou entidade observar a classificação de bens e a vedação prevista nos arts. 3º e 5º do Decreto 1.818/2021, bem como identificar os bens de consumo de luxo no plano de contratações anual (art. 6º, do Decreto 10.818/2021), o que demanda o saneamento da instrução processual, de forma que conste no processo a certificação de que o bem não se enquadra como bem de luxo, ajustes no termo de referência para supressão ou substituição dos bens demandados ou, em sendo o caso, justificativa nos autos e a adoção das providências contidas nos art. 4º e 6º do Decreto 10.818/2021;
- c) deve ser informado o prazo de vigência da contratação, optando-se, conforme o caso, pela redação do item 1.5, 1.7 ou 1.8 do modelo de TR para compras disponibilizado pela AGU. A vigência da contratação deve ser informada ainda que haja substituição do termo de contrato, o que pode ser feito, por exemplo, por nota de empenho ou outro instrumento equivalente;
- d) o texto do item 3.2 se refere à necessidade da contratação e, pelo seu conteúdo, deve constar no tópico 2 do documento;
- e) o item 4.2, embora afirme a indicação de marcas para o certame, não informa quais delas serão admitidas. Note-se ainda que a indicação de(as) marca(s) na(s) especificação(ões) do(s) bem(ns) do certame está condicionada à demonstração de sua necessidade, nos termos do art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c Súmula 270 do TCU ("*Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificativa*"). Assim, para que as descrições dos itens possam conter a indicação das marcas, torna-se necessária a devida justificativa técnica. Caso contrário, deverá a Administração excluir a(s) referida(s) indicação(ões) ou rever a(s) descrição(ões), inserindo expressões como "equivalente ou similar".
- f) o item 4.41 não se aplica à licitação em análise, nos termos do art. 48, inciso III, da LC n. 123, de 2006, pois todos os itens do certame têm valor total estimado inferior a R\$ 80.000,00;
- g) o item 4.42 é cabível apenas quando os itens pretendidos se enquadram em margem de preferência. Se este for o caso dos autos, as lacunas devem ser preenchidas;
- h) fixação dos parâmetros para a aplicação de multas, mediante preenchimento dos subitens do item 7.2.4;
- i) o prazo para recebimento no item 8.4 não pode ser idêntico ao do item 8.3, por força do art. 7º § 2º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022;
- j) as disposições sobre o reajuste (itens 8.44 e seguintes) não podem ser suprimidas, ante o que dispõe o art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021. Deve-se indicar o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado e a data-base vinculada à data do orçamento estimado. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:
- 1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
 - 2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
 - 3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38/2013);

k) o item 10.2 não se aplica ao certame, uma vez que o critério de julgamento será o menor preço, não o maior desconto;

l) tendo em vista que não se trata de pregão sob o procedimento do Sistema de Registro de Preços, o item 10.5 e seus subitens devem ser excluídos;

m) exclusão da parte final do item 12.1, porque o orçamento não foi classificado como sigiloso;

n) no Anexo II, os dados do certame não estão preenchidos, assim como deve ser excluída a expressão "aviso de contratação direta", a qual não se aplica à hipótese dos autos.

37. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

38. Para melhor justificar a necessidade da contratação, **a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos** (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo.

39. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

40. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

41. Havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

42. No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, "b", § 2º, Lei nº 14.133/2021):

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

43. Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133/2021):

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

44. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

45. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

46. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

47. Posto isso, recomenda-se a consulta ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis", disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>

48. Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

49. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 14 dos estudos preliminares, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

50. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

51. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

52. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas

formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, **em detrimento** da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

53. No caso, observa-se que a pesquisa de preços foi feita utilizando a ferramenta "Banco de Preços", o que não atende aos requisitos da legislação, em especial, a IN SEGES/ME n. 65/2021, art. 5º.

54. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011. A fonte primária, por força do art. 23, § 1º, inciso I da Lei 14.133, de 2021, e art. 5º, inciso I, §1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, deve ser o Painel de Compras do Governo Federal, sem prejuízo da utilização da ferramenta "Banco de Preços" como mecanismo auxiliar de busca. Ademais, o Tribunal de Contas da União recomenda priorizar o Painel de Preços como fonte (Acórdão 718/2018-Plenário).

55. **Portanto, recomenda-se a correção da pesquisa de preços, nos termos do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, por meio da juntada das informações primárias (Painel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos.**

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

56. Consta dos autos, ao doc. SEI n. 0405892 e 0405893, documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022).

2.5 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

57. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação (Orientação Normativa AGU nº 10/2009).

58. Sendo o objeto de natureza divisível, o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 prevê que, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, salvo se houver prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto, devidamente justificado.

59. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

60. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

61. O tratamento diferenciado deve ser afastado quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

62. No caso, a estimativa do valor de cada item não ultrapassa R\$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração em destinar os itens 01 a 20 à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes.

63. **Porém, o item 2.6 do edital, da forma como atualmente redigido, exclui o item 21 do certame da destinação exclusiva a ME, EPP e cooperativas equivalentes, o que demanda correção ou a devida justificativa, nos termos do art. 10 do Decreto 8.538/2015.**

64. **Além disso, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que importaria, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.**

2.6 DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL

65. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º).

66. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, conforme enunciado BPC nº 06. A utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU é medida de eficiência e celeridade, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

67. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

68. No caso, verifica-se que a Administração utilizou a minuta padronizada de edital disponibilizada pela Advocacia-Geral da União: Edital modelo - Pregão e Concorrência menor preço e maior desconto - Lei nº 14.133, de 2021, atualização: NOV/2024, conforme certificação processual no doc. SEI n. 0413866.

69. **Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

Na minuta de edital:

a) no item 2.6, garantir a participação exclusiva de ME, EPP e COOP para os itens cujos valores estimados estejam abaixo de R\$ 80.000,00, conforme tratado anteriormente neste parecer;

b) justificar a exclusão do item 7.7 e respectivos subitens, os quais fazem parte do texto fixo do modelo e se referem ao objeto licitado.

70. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado**”, o que deve ser observado pela Administração.

71. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que a Orientação Normativa AGU nº 84, de 17 de maio de 2024, dispõe:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que:

a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou

b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

Referência: Art. 95, inc. I, c/c 91, 92 e 75, incisos I e II, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

Fonte: PARECER n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU e respectivos aprovos.

72. Por sua vez, o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos equivalentes, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

73. Vale frisar, no entanto, que o § 1º do art. 95, da Lei nº 14.133/2021 determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

74. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

75. No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o pela nota de empenho de despesa. Tendo em vista que haverá compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e a contratada não estará vinculada à prestação de obrigações futuras, e a inclusão, no Termo de Referência, do Anexo I, que trata dos conteúdos previstos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato.

76. **Contudo, quanto ao Anexo I do Termo de Referência, recomenda-se:**

- a) a identificação correta da hipótese de cabimento (compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos);
- b) o tópico 2 não pode ser excluído, devendo-se utilizar uma das redações oferecidas no modelo e cabíveis na hipótese. Recomenda-se considerar, para a fixação da vigência, a soma dos prazos para recebimento provisório e definitivo, bem como para pagamento;
- c) fixação dos prazos para apreciação dos requerimentos do contratado, nos itens 3.1.9 e 3.1.9.1;
- d) exclusão dos itens 3.1.10, já que não haverá exigência de garantia;
- e) justificar a exclusão dos itens 5.2 e 5.3, os quais se relacionam a fornecimento;
- f) justificar a exclusão dos itens 5.8 a 5.11, e 7.2, 7.4 e 7.5, que fazem parte do texto fixo sugerido no modelo da AGU para o documento e guardam correlação com o objeto;
- g) no item 8.1, esclarece-se que o foro da sede do ente contratante é a Subseção da Justiça Federal em Jataí, Seção do Estado de Goiás.

2.7 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

77. Consta, do doc. SEI n. 0395289, a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, atendendo ao disposto no art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021.

78. Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

79. Necessário destacar que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

80. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).**

2.8 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

81. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

82. No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de

maior desconto (art. 55, I, alínea "a", Lei nº 14.133/2021).

83. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

84. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011., c/c art. 7º, §3º, inciso V, do DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

3. CONCLUSÃO

85. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 09, 11, 13, 29, 36, 38, 55, 63, 64, 69, 76 e 80 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

86. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

87. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

88. À consideração da chefia da entidade consulente.

Petrolina, 15 de abril de 2025.

JEANIE DE CASTRO SILVA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854006432202464 e da chave de acesso f0b1886d



Documento assinado eletronicamente por JEANIE DE CASTRO SILVA, 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 2053932738 e chave de acesso f0b1886d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEANIE DE CASTRO SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-04-2025 17:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.