



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

PARECER Nº 00545/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.009434/2025-96

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra. Manutenção e Gerenciamento de frota. Critério de julgamento pelo maior desconto. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de manutenção e gerenciamento de frota de veículos, máquinas e maquinários, implementos e geradores que compõem o patrimônio da Universidade Federal de Jataí – UFJ, no valor estimado de R\$ 6.378.180,00, para o período de 60 meses.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- a. documento de formalização de demanda (SEI 0523922)
- b. autorização da autoridade administrativa (**não localizada**)
- c. estudo técnico preliminar - ETP (SEI 0523968)
- d. mapa de riscos (SEI 0526039)
- e. documentação relativa à pesquisa de preços e mapa comparativo de preços (**não localizados**)
- f. manifestação com considerações a respeito da pesquisa de preços (SEI 0536521)
- g. termo de referência - TR (versão mais recente - SEI 0532778)
- h. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (SEI 0541531 e 0541532)
- i. indicação da disponibilidade orçamentária (SEI 0538320)
- j. minuta de edital com anexos (SEI 0541803)
- k. lista de verificação da regularidade processual (SEI 0546122)
- l. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI e Certificação Processual (SEI 0541807 e 0543098).

3. Outros documentos, se necessário, serão indicados ao longo deste parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. O presente parecer tem o objetivo de realizar o controle prévio de legalidade, restrito aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021 e Enunciado BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

5. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

6. A análise do procedimento licitatório pela ELIC pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), sobretudo quanto aos destaques visuais e justificativas por escrito das alterações realizadas nos modelos padronizados da AGU.

7. A padronização de modelos de editais e contratos está prevista no art. 19, IV, da Lei n. 14.133, de 2021, e é medida de eficiência administrativa. A **utilização de destaques visuais** é ferramenta que garante a celeridade à análise jurídica, dispensando a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida (cf. BPC n. 06). Eventuais alterações não destacadas nas minutas padronizadas são de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 05. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

9. A Administração deve observar as seguintes normas de governança:

- [Decreto n. 10.193, de 2019](#), que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A [Portaria ME n. 7.828, de 2022](#), estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- [art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015](#), que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- [Decreto n. 10.947, de 2022](#), que exige que as contratações estejam previstas e contempladas no Plano de Contratações Anual (PCA), em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como alinhadas com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

10. **Atenção:** o Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplica às agências reguladoras. As demais autarquias e fundações devem apresentar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º.

11. **Importante:** a Administração deve se certificar da obediência às **regras internas de competência** para autorização da presente contratação.

12. Consta dos autos:

- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (tópicos 3 e 13 do ETP).

Recomendação:

13. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar a autorização para celebrar a contratação, para as atividades de custeio (art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019), que deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação;
- b. comprovar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade no atual exercício financeiro (as informações no item 4.2 do TR mencionam o ano de 2025);
- c. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável e
- d. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022).

3. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

14. A Administração deve declarar expressamente que o serviço a ser licitado é comum, a fim de comprovar a adequação do uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c [Orientação Normativa AGU n. 54/2014](#)).

15. Tal declaração consta dos autos (item 2 do termo de referência).

16. **Importante:** somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Do serviço de manutenção de veículos, máquinas e equipamentos

17. Considerando o vulto da contratação, é recomendável que a Administração faça um estudo sobre o valor de mercado dos bens objeto da manutenção, a fim de aferir a vantajosidade econômica da presente licitação.

18. Para efeitos de parâmetro, o artigo 3º do Decreto n. 9.373, de 2018, estabelece que um bem é considerado recuperável ou antieconômico a depender do valor de sua manutenção, sendo que deve ser de até 50% do valor de mercado, conforme segue:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência;

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

Recomendação:

19. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. demonstrar a vantajosidade econômica da presente licitação, considerando o valor estimado da contratação e o valor de mercado de cada um dos veículos, máquinas e outros equipamentos objeto de manutenção, especialmente diante da anotação no item 3.7 do ETP quanto à “idade avançada da frota”.

Do serviço de gerenciamento de frota

20. A forma de contratação proposta é considerada uma “quarteirização” do serviço de manutenção da frota de veículos, já que há uma empresa gerenciadora entre a Administração contratante e a(s) empresa(s) prestadora(s) do serviço propriamente dito.

21. **Alerta-se:** essa é uma opção que se encontra no âmbito da atuação discricionária do gestor e, como tal, exige **justificativa específica**, elaborada com base em estudos técnicos que demonstrem a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo. A justificativa deve estar registrada no ETP (art. 9º, IV, da IN SEGES/ME n. 58, de 2022).

22. A Administração deve observar, ainda, as conclusões do **Acórdão n. 120/2018-TCU-Plenário:**

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representações contra o pregão eletrônico 21/2015, promovido pela Superintendência Estadual de Brasília da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cujo objeto era a contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento informatizado da manutenção de veículos automotivos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. (...) determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.2.1. condicione eventual prorrogação das contratações decorrentes do modelo sob exame (conforme tabela 1 do item 5.1 do memorial à peça 100 - p. 9) à **demonstração de que estão sendo mantidas as condições mais vantajosas para a Administração**, à luz do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, e/ou do art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, c/c a jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 213/2017-TCU-Plenário), adotando todas as boas práticas ao alcance da entidade contratante, a exemplo das conclusões contidas no parecer 2/2013-CPLC/PGF/AGU, dos procedimentos para a realização de pesquisa e cálculo do preço de referência previstos no Manual de Licitação e Contratação, da utilização de históricos de despesa obtidos a partir de relatórios extraídos do sistema e da projeção dos custos alicerçados em Indicadores de Gestão da Frota;

9.3. (...) recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, no âmbito das licitações e contratações relacionadas ao mesmo modelo sob exame, avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.3.1. designar para atuar na condição de fiscal do contrato empregado que tenha passado por treinamento em mecânica e possua, no mínimo, conhecimentos básicos sobre o assunto, com vistas a mitigar os riscos da desnecessidade de contratação de serviços e/ou reposição de peças sem defeitos;

9.3.2. considerar variadas metodologias de pagamento da taxa de gerenciamento à contratada, incluindo, entre outras, a remuneração por quantidade de serviços prestados, independentemente do valor, e percentual sobre o valor mensal dos serviços e peças, adotando a melhor opção entre todas as estudadas;

9.3.3. atualizar o comparativo da vantajosidade entre aquisição e locação de veículos operacionais para os Correios, levando em conta os dados mais recentes das contratações em curso, com o fito de auxiliar na decisão sobre o tipo de solução a contratar;

9.3.4. considerar a possibilidade de remuneração por demanda flexível (pagamento por distância percorrida) e os Serviços de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede que estiverem em operação em cada localidade, apresentando justificativa explícita, clara e congruente caso esse tipo de solução seja realmente inviável;

9.3.5. avaliar os riscos decorrentes da centralização dos serviços em poucos fornecedores (dependência de fornecimento) e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando em conta estratégias alternativas para mitigá-los;

(...)

Recomendação:

23. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar a opção pela quarteirização do serviço, apresentando estudos técnicos que demonstrem a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, com abordagem dos aspectos acima declinados.
- b. observar as recomendações do TCU no Acórdão n. 120/2018-Plenário, especialmente, os itens 9.3.1 a 9.3.5, acima transcritos.

Da viabilidade jurídica da terceirização

24. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
 - IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
 - V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
 - VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
- Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

25. **Importante:** a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderão ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

- I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
 - II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
 - III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
 - IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
- Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

26. A Administração deve atestar nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas, conforme os dispositivos acima citados, como condição preliminar para o prosseguimento da licitação.

27. A Administração declarou que as atividades podem ser terceirizadas em razão de constituir atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, bem como certificou que tais atividades não estão compreendidas naquelas desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos, conforme item 3.10 do ETP.

Documentos obrigatórios

28. O artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação deve se compatibilizar com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

29. Para o adequado planejamento, o gestor deve observar as diretrizes e determinações constantes da **Lei n. 14.133, de 2021, do Decreto n. 10.947, de 2022 e das [IN SEGES/ME n. 58/2022](#), [IN SEGES/ME n. 81/2022](#) e [IN SEGES/MP n. 5/2017](#).**

30. **Recomenda-se** observar as orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para a elaboração dos documentos da fase de planejamento.

31. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda

32. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 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.

33. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

34. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n. 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 6º da IN n. 58/2022).

35. **Atenção:** O art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são **obrigatórios**. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos **deverá ser justificada** no próprio documento.

36. **Importante:** a Administração deve avaliar, no ETP, a necessidade de exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades (art. 40, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 10, inc. II, da IN SEGES n. 58/2022).

37. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022.

38. Em relação ao conteúdo obrigatório do ETP, é relevante destacar as seguintes questões, do ponto de vista jurídico:

- **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I):**

39. São vedadas especificações do objeto da licitação que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei n. 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas **cautel**as para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

40. **Importante:** a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017:

- prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

41. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma **quantidade de fornecedores considerada restrita**, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, mantendo-se apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, § 2º, da IN SEGES/ME n. 58/2022).

42. Consta justificativa para a necessidade da contratação (tópico 3 do ETP).

43. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

- **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. IV):**

44. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. A demanda deve ser acompanhada da **justificativa técnica** robusta e adequada. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser **acompanhada da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios**.

45. Ressalte-se que tal justificativa constitui questão técnica e administrativa, sobre a qual não cabe manifestação jurídica, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

46. **Alerta-se:** não são admitidas estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada.

47. **Atenção:** o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/2021, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, § 1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**. Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377.

48. Destaca-se que há obrigação da contratada em **fornecer peças e combustível**, sendo essencial que a Administração **estime os respectivos quantitativos**, o que não foi feito de forma satisfatória nos autos.

49. **Importante:** é necessário que a Administração faça uma lista com a **indicação de peças de utilização provável**. Para tanto, pode utilizar os dados da contratação anterior ou contratação similar de outro órgão, por exemplo. Com base nessa lista, deverá fazer a pesquisa de mercado e a estimativa do valor das peças. **É fundamental ter os preços unitários do serviço, do combustível e das peças separadamente, a fim de viabilizar a fiscalização da execução do serviço**.

50. A ausência de indicação do tipo de peças e sua quantidade estimada, além da estimativa dos combustíveis e dos serviços de manutenção pode **favorecer a empresa atualmente ou anteriormente contratada**, que conhece o serviço e a demanda da Administração. Assim, caso referida empresa participe do certame, irá se beneficiar desse conhecimento, o que poderá levar a uma proposta elaborada em dados mais precisos, **prejudicando a competitividade e isonomia entre os licitantes**, além de ferir os princípios da impessoalidade, moralidade e escolha da proposta mais vantajosa, que devem nortear a atuação administrativa.

51. O Tribunal de Contas da União já abordou essa questão no Acórdão n. 2229/2019-Plenário:

23. **Acrescento que a comissão salientou que o termo de referência não detalhava adequadamente as características e os quantitativos dos serviços que seriam contratados. Por via de consequência, a empresa Transamérica detinha um conhecimento privilegiado sobre o objeto licitado.** Esse fato foi mencionado no relatório da sindicância que foi encaminhado ao recorrente, verbis:

“De acordo com o depoimento do servidor Carlos Simões Gonçalves (fls. 33 a 35) , nenhuma empresa foi nos setores verificar o quantitativo de aparelhos de ar condicionado e não foi fornecido pelo edital esse quantitativo. Da forma que foi feita a licitação sempre será pago preço a maior, citou como exemplo ‘filtro de um ar condicionado de 24.000 btus não pode ser o mesmo preço de um ar condicionado de 7.500 btus’. **Disse que somente a Transamérica tinha informações referentes ao quantitativo de ar condicionado, devido a referida empresa já ter prestado serviço de manutenção na Instituição.**”

52. A realização de certame sem definição dos quantitativos, ao menos estimados, e sem a realização de pesquisa de preços adequada, fere a Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 18. (...) § 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:

(...) 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;

(...) 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;

(...) § 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.

53. **Alerta-se: é vedada a realização de licitação sem previsão de quantidades, ainda que estimadas, podendo o gestor ser responsabilizado.**

54. **No caso concreto**, no tópico 8 do ETP, que deveria tratar da demonstração da Estimativa de Quantidades a serem Contratadas, a Administração limitou-se a indicar a média de gastos realizados nos últimos quatro anos, sem apontar quaisquer quantitativos e características dos veículos que compõem a frota e demais máquinas, sem tratar do volume de combustível e dados acerca das manutenções preventiva e corretiva, com o respectivo levantamento das peças utilizadas, o que implica ausência de levantamento adequado e respectivas justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.

Recomendação:

55. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. providenciar o levantamento de quantitativos e elaborar justificativa para a estimativa dos quantitativos, com menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa dos quantitativos a serem licitados.
- b. instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).
- c. elaborar uma lista com a indicação das peças de utilização provável, além do combustível e demais insumos da contratação, acompanhada dos respectivos custos unitários, estabelecidos a partir de regular pesquisa de preços.

- o **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):**

56. 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 n. 14.133, de 2021).

57. **Alerta-se:** a elaboração da planilha de preços detalhada somente pode ser dispensada nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de equibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

58. Em **serviços de gerenciamento de frota e/ou manutenção de veículos (outras máquinas/equipamentos)**, é necessário que a Administração avalie a **elaboração de planilha de custos detalhada**, contendo, separadamente, como custos unitários, o serviço de manutenção preventiva, o serviço de manutenção corretiva, o serviço de gerenciamento, o fornecimento de combustíveis, o valor da mão de obra, os insumos e peças de utilização provável, ainda que não haja tabela oficial de preços.

59. A estimativa do valor da contratação deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

60. Para tanto, é necessária uma adequada pesquisa de preços, que reflita, com a maior exatidão possível, os preços praticados no mercado. A **IN SEGES/ME n. 65, de 2021**, traz a metodologia detalhada a ser observada para a elaboração da pesquisa de preços.

61. **Atenção:** é imprescindível que sejam definidos os preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação.

62. **Importante:** a orientação da Procuradoria ocorre somente sob o ponto de vista da estrita legalidade, sem fazer juízo de valor a respeito do orçamento, da metodologia empregada para estimar os custos unitários ou do resultado da pesquisa, em respeito à natureza técnica desses documentos.

Parâmetros da pesquisa

63. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º):

Inciso I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou Sistema de Compras do Governo Federal.

Inciso II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

64. Nas duas hipóteses, deve ser observado o índice de atualização de preços correspondente.

65. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V.

66. **Importante:** a pesquisa deve (i) registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; (ii) observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).

Metodologia para obtenção do preço estimado

67. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

68. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).

69. Admite-se a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em **casos excepcionais**, mediante **justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente** (art. 6º, § 5º).

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

Formalização da pesquisa

71. A pesquisa deve ser formalizada nos termos do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021, em **documento único juntado aos autos, contendo:**

- a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa;
- indicação das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico usado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

72. **Alerta-se:** a mera juntada das telas de pesquisa ou os orçamentos obtidos não é suficiente, sendo **necessária manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados**, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

73. **No caso concreto**, não foi localizada nos autos documentação relativa à pesquisa de preços do objeto licitado, sendo que a Administração limitou-se a apresentar manifestação com considerações a respeito da pesquisa de preços (SEI 0536521) a qual, em realidade, apurou o “*histórico real de execução do contrato anteriormente vigente, com a devida atualização dos valores*”, para considerar o valor total estimado da contratação, e não cuidou da fixação de custos unitários e total máximos, aferidos através de pesquisa de mercado, razão pela qual **recomenda-se o refazimento da pesquisa de preços**, observados os parâmetros legais e normativos, em consonância com as diretrizes da presente manifestação jurídica.

Recomendação:

74. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. refazer a pesquisa de preços, conforme as diretrizes apontadas, e elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- b. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, e
- c. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

o **justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII):**

75. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver divisibilidade técnica e econômica:

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.

76. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

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

77. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

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.

78. **Atenção:** o parcelamento do objeto é a regra. O **agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada** adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação ([Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário](#)).

79. **Destaca-se** que a reunião, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos n. 148/2013 - TCU).

80. Registre-se que o agrupamento de itens **não** pode se fundar na invocação **geral** de que há necessidade de integração entre os bens/serviços a serem adquiridos/contratados. A justificativa deve demonstrar os aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. O TCU possui entendimento nesse sentido (Acórdão n. 1972/2018-Plenário):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

81. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto por grupos, com as justificativas apresentadas no tópico 10 do ETP. Entretanto, **recomenda-se o aprimoramento da motivação, conforme os parâmetros acima declinados**.

Recomendação:

82. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. complementar a justificativa apresentada para o agrupamento do objeto da licitação, incluindo o agrupamento do gerenciamento de frota, com aquisição de combustível, e dos serviços de manutenção com o fornecimento de peças, bem como os critérios que motivam a composição de apenas 2 grupos (Grupo 1 - Coordenação de Transportes - COTRAN e Grupo 2 - Fazenda Escola - ICA), para que considere os parâmetros do art. 40, §3º, Lei n. 14.133/2021 e da Súmula n. 247 do TCU.

- **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII):**

83. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (tópicos 3, 13 e 20 do ETP).

c) Gerenciamento de Riscos ("Mapa de Riscos")

84. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei n. 14.133, de 2021). Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2. do [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf), com a indicação da probabilidade, impacto, responsável e ações preventiva e de contingência para cada um dos riscos (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>).

85. O “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, que pode constar 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.

86. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (SEI 0526039).

d) Termo de Referência (TR)

87. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, na IN SEGES/ME n. 81, de 2022.

88. **Atenção:** O TR deve ser elaborado no **Sistema TR Digital**, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022. A Administração deve **compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR**, evitando contradições entre os documentos.

89. Destacam-se, abaixo, elementos relevantes do TR.

- **previsão de critérios de sustentabilidade:**

90. As especificações do objeto devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

91. Deverão ser tomados os seguintes cuidados, (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES n. 58/2022):

- 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;
- e) priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

92. Para tanto, **deve ser feita 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>.

93. Se os bens não se sujeitarem a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

94. **Atenção:** devem ser evitadas previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

95. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 5.2 e seus subitens, itens 7.74 a 7.81, e tópico 15 do ETP e item 6.1 e seguintes do TR).

◦ **observação do catálogo de padronização:**

96. O catálogo eletrônico de padronização, definido pelo art. 6º, inciso LI, da Lei n. 14.133, de 2021, encontra-se regulamentado pela [Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022](#). O uso do catálogo é, via de regra, **obrigatório**. A não utilização do catálogo de padronização é situação excepcional, a ser justificada por escrito nos autos (art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022).

97. **Alerta-se:** se o objeto da licitação for composto por itens contemplados e itens não contemplados, a Administração deve atentar para que sejam observadas as especificações técnicas e demais requisitos constantes do catálogo.

Recomendação:

98. O ente assessorado deverá:

a. justificar a não utilização do catálogo eletrônico de padronização.

◦ **conteúdo:**

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

Recomendações:

100. Apesar de se tratar de documento essencialmente técnico, é necessário que o ente assessorado **proceda aos seguintes ajustes:**

Condições gerais da contratação

a) como a presente licitação indica como **critério de julgamento o maior desconto** (item 11.1 do TR), incluir o preço estimado ou o máximo aceitável para a aplicação do desconto, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

A propósito, a eleição deste critério de julgamento, que consta indicado no item 11.1 do TR, deve ser justificado, verificado e uniformizado em todos os demais artefatos e documentos de instrução processual, inclusive na capa da minuta do edital e no documento de Certificação Processual, para prevenir contradições e dúvidas no procedimento administrativo. Mais adiante são apresentadas ponderações acerca da definição do critério de julgamento a ser adotado neste tipo de contratação.

b) na tabela do item 1.1, que trata da **especificação do objeto**, devem ser indicados com exatidão e clareza os componentes dos itens agrupados e valores de referência, de forma que recomenda-se especificar que o Grupo 2 refere-se à FAZENDA ESCOLA - ICA (segundo consta no ETP), bem como apontar os valores unitários e total, relativos ao período anual e também ao período de 60 meses, que corresponde ao prazo de vigência inicial da contratação.

A propósito, devem ser conferidos os valores lançados no ETP, no TR, na minuta de Edital e demais documentos de instrução, inclusive na manifestação sobre pesquisa de preços, pois são apresentadas quantias contraditórias e que nem sempre correspondem à soma dos valores unitários de cada item.

Serviços de gerenciamento de frota e de manutenção

c) incluir em planilhas separadas **as listas das peças/insumos/serviços que costumeiramente são mais utilizados na execução**, com base no histórico de contratações anteriores, com as especificações técnicas, quantidades e respectivos custos unitários (Acórdão TCU n. 450/2008 - Plenário).

d) considerar, na composição dos custos dos serviços de **manutenção veicular**, a idade e a previsão da distância a ser percorrida pela frota, com vistas à alocação de recursos suficientes e necessários para prestação dos serviços durante todo o período contratual (Acórdão 1077/2019 - Plenário).

e) incluir controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais. Deve ser definido o **parâmetro de referência de preços** de mercado para subsidiar a análise dos orçamentos que serão submetidos à aprovação da Administração antes da execução de cada serviço (Acórdão TCU n. 1077/2019 - Plenário).

A ausência de definição de preços referenciais dos serviços de manutenção de veículos, dificulta a aferição do benefício econômico oferecido pela proposta vencedora. Os referenciais de preços devem abranger os conjuntos de peças e serviços mais utilizados, como por exemplo os serviços de manutenção preventiva (troca de óleo, filtros, geometria, kit de relação, velas, baterias, correia dentada, entre outros), de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros mais seguros, com vistas a garantir que a vantagem ofertada nas licitações seja observada na execução dos serviços.

f) **em relação ao pagamento dos serviços, peças, insumos eventualmente necessários**, a Administração deve ter a precaução de, durante a execução contratual, exigir notas fiscais, recibos, tabelas do fabricante ou outros documentos, bem como aferir a compatibilidade dos preços pagos com o mercado por meio de pesquisa de preços (cf. Acórdãos TCU nº 3.123/2017 - 2ª Câmara e nº 1.238/2016 - Plenário, por analogia).

A Procuradoria-Geral Federal emitiu **orientação específica sobre o gerenciamento de frota - que inclui o serviço de manutenção**:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Recomenda-se que conste do TR que a verificação da compatibilidade dos preços apresentados ocorrerá por meio de pesquisa de mercado feita pela Administração, observando-se os termos da IN n. 65/2021.

g) **estimar as quantidades de material e peças** que serão fornecidas pela contratada para a execução do serviço, conforme tratado em tópico próprio, fazendo a respectiva pesquisa de mercado dos custos unitários.

A Administração deve ter condições de listar os materiais e peças de utilização provável na manutenção preventiva e pesquisar seus respectivos valores, haja vista o conhecimento técnico e expertise que detém para tanto. A fim de evitar questionamentos dos licitantes e dos órgãos de controle, bem como atender a jurisprudência do TCU, **deverá ser feita uma lista com a indicação de peças e/ou materiais de utilização provável tanto na manutenção preventiva como na corretiva, o que pode ser feito utilizando os dados da contratação anterior e/ou das manutenções que já foram feitas no aparelho/equipamento ou, ainda, outros contratos com o mesmo objeto firmados pela entidade, além da experiência da equipe técnica.**

Tal lista deve contemplar peças, insumos e tudo o que possa ser previsto para ser utilizado durante a execução do contrato e que guardem pertinência com os serviços discriminados.

Todos esses itens (**insumos, peças**) deverão ter suas quantidades estimadas de forma justificada e embasada em documentação pertinente, com a juntada aos autos da respectiva planilha detalhada. Com base nessa lista, deverá ser feita a pesquisa de mercado, a fim de elaborar o orçamento estimativo adequado.

h) justificar o **critério de julgamento adotado**, que deve ser o mais **vantajoso ao erário** (art. 11, inc. I, da Lei nº 14.133/2021).

Assim, deve ser justificado o **percentual mínimo de desconto, fundamentado em pesquisa de preços** realizada conforme os parâmetros da IN n. 65/2021.

Nesta linha, o edital pode estabelecer, como critério de julgamento, percentual mínimo de desconto em itens licitados, conforme se vê (Acórdão TCU n. 1633/2020, Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro - Boletim de Jurisprudência n 316):

O edital que tenha por objeto a contratação de empresa especializada em “**gestão de frota** de veículos e embarcações com o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes, aditivos e filtros, pode estabelecer, como **critério de julgamento, percentual mínimo de desconto em itens licitados**, o que significa, por via indireta, a fixação de preço máximo, que é permitida pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993. **Merece destaque a exigência, no edital, de proposta com percentual de desconto mínimo em itens licitados**: “1.4. O Desconto Mínimo aceitável para os Itens 1 e 3 será de 3,77% (três vírgula setenta e sete por cento)”, **percentual decorrente da pesquisa de mercado realizada nos autos**. “A proposta atualmente vencedora do certame apresentou o melhor lance de 4% de desconto nos dois itens (1 e 3) licitados com base no critério do maior desconto”, procedimento considerado cabível pelo TCU, tendo o Plenário decidido considerar improcedente a representação formulada pela empresa interessada. (Acórdão n. 1633/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro - Informativo de jurisprudência nº 394).

i) ainda acerca da fixação de **critérios de julgamento**, devem ser compatíveis com o objeto licitado em sua integralidade. Dispõe o Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

20. Esclarecido isso, deve-se fixar seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti3 e o próprio TCU, quando analisou modelo.

21. Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços serem prestados, de modo a se conseguir proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

22. A forma como conseguir essa competitividade em relação aos serviços varia conforme cada um. A título de exemplo, cite-se a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes etc. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão-de-obra peças) do fabricante etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestados, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

(...)

CONCLUSÃO

29. Por todo o exposto, conclui-se que:

(...)

b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve a Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:

b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;

b.2) evitar que pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer N° 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU;

Referido parecer gerou orientação específica sobre o gerenciamento de frota:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, **deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato**; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Cabe à Administração, na fase de planejamento, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

j) adotar as **boas práticas em contratos de gerenciamento de frotas de veículos**, indicadas pelo [Departamento de Normas e Sistema de Logística no Portal de Compras do Governo Federal](#), em atendimento ao Acórdão TCU n. 2354/2017-Plenário:

- adoção de controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais;

- estímulo à competição entre prestadores de serviços integrantes de redes credenciadas, nos certames de abrangência local, regional e nacional, a exemplo do procedimento existente no Pregão Eletrônico SRP n.º 1/2017, no qual o Departamento de Polícia Rodoviária Federal realiza cotações junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com o prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto oferecido pela empresa contratada; e

- realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.

k) não exigir **rede credenciada** na fase de habilitação (PARECER n. 02/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU).

l) foi exigida **rede credenciada** "em todo o território nacional". Aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição. Desse modo, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a contratação do serviço com essa característica, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame. Nesse mesmo sentido, já decidiu o TCU:

A condição de que empresa a ser contratada para prestação de serviço de abastecimento de combustível de frota baseada em dada unidade da federação mantenha rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional configura restrição ao caráter competitivo de certame licitatório (Acórdão 1632/2012-TCU-Plenário).

m) incluir a necessidade de realização pela Fiscalização de **cotações** junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com o prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto oferecido pela empresa contratada.

n) acerca da utilização obrigatória de **pagamento por meio de cartão magnético**, alerta-se ao gestor sobre o entendimento contido no Acórdão 10163/2023-TCU-Primeira Câmara, Rel. Jorge Oliveira:

c) dar ciência à Universidade Federal de Roraima (UFRR) , para correção em futuros certames, que a exigência de que a solução apresentada para a gestão dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de frota de veículos seja feita por meio de sistema informatizado, que preveja a utilização obrigatória de pagamento por meio de cartão magnético, tem potencial restritivo à competição, pois afasta do certame, de forma injustificada, eventuais empresas que atuam no mercado mediante a utilização de sistemas informatizados, via web, que prescindem da utilização de cartões magnéticos para a realização de pagamentos, em afronta o previsto no art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/93.

o) alerta-se que não se admite a **vedação de taxa de administração negativa**, com base nos princípios da economicidade e da competitividade. Registre-se que este é o entendimento do TCU, conforme Acórdão n. 1992/2025 - Plenário:

Em licitações para contratação de serviços de gerenciamento de frota com manutenção de veículos por meio de rede credenciada, é irregular a vedação da oferta de taxas de administração negativas, por ofensa aos princípios da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

p) alerta-se ainda ao gestor sobre as seguintes disposições aplicáveis ao objeto da contratação contidas no ACÓRDÃO TCU 1176/2021 - PLENÁRIO:

9.2. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência ao Comando Militar da Amazônia das seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 12/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. exigência de que os licitantes instalem escritório na cidade de Porto Velho/RO, ou em raio máximo de até 50 km da cidade, no prazo máximo de sessenta dias a partir da vigência do contrato, estabelecida no item

9.11.2 do Edital do Pregão Eletrônico 12/2020, sem a devida demonstração de que seja imprescindível para a garantia da adequada execução do objeto licitado, e/ou, considerando os custos a serem suportados pela contratada, sem avaliar a sua pertinência frente à materialidade da contratação e aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame que, entre outros exames, tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.2.2. ausência de parcelamento do objeto no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 12/2020, que previa a adjudicação global dos serviços de manutenção de veículos e rastreamento, restringindo indevidamente a competitividade e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.2.3. fixação de taxa máxima secundária a ser cobrada pela empresa contratada das credenciadas no contrato que decorrerá do Pregão Eletrônico 12/2020, conforme previsto no item 22 do Termo de Referência, que, ainda que não tenha sido determinante para o resultado do certame, não restou evidenciada como critério adequado de seleção da proposta que poderia atender, do melhor modo possível, aos interesses públicos, considerando o previsto no art. 170 da Constituição Federal e no item 7.1.1 do Anexo VII-A da IN/MPDG 5/2017.

Vigência

q) **no caso de serviço continuado**: o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as seguintes diretrizes para a fixação da vigência em 05 (cinco) anos, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Reajuste

r) apresentar a **justificativa técnica** da escolha do índice de reajustamento (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013). 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.

s) em relação aos **combustíveis e derivados do petróleo** (gasolina, etanol, GNV, diesel, diesel S10 e GLP), o gestor deve avaliar a vantajosidade da supressão do item referente ao reajuste anual em relação aos itens objeto de monitoramento de preços por meio de tabela da ANP e/ou não prever o reajuste anual em relação a tais itens, uma vez que os preços destes itens e a respectiva variação de preços durante a vigência contratual devem observar o percentual de desconto objeto da proposta apresentada na licitação sobre o preço médio apurado na tabela de preços da ANP.

Esse valor corresponde ao levantamento da média de mercado, o que, por si só, já teria a aptidão de garantir o equilíbrio econômico-financeiro da proposta contratada ao longo do tempo. Entender o contrário, poderia, em tese, significar que após decorridos doze meses, a Administração poderia pagar valor superior ao preço médio levantado na tabela da ANP, situação que se agravaria a cada novo reajuste anual, o que não encontra amparo legal. Não há justificativa para a Administração pagar valor superior à média de mercado apurada por meio da tabela da ANP.

Se o particular, que consome uma quantidade inferior de combustível quando comparado ao ente público, busca uma contratação mais vantajosa, o gestor público deve agir do mesmo modo, resguardando o erário, em prol do princípio da economicidade, da proposta mais vantajosa e para manter sua vantajosidade durante todo o período de execução contratual e eventuais prorrogações (art. 11, inc. I, da Lei nº 14.133/2021).

Regime de execução

t) justificar a escolha do regime de execução, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

Empreitada por preço global (art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133/2021): contratação por preço certo e total. A adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos do serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133/2021): a contratação é feita por preço certo de unidades determinadas. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais do serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Conforme o Enunciado Consultivo PGF n. 93: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* (Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global, normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Requisitos de habilitação

u) analisar se as **exigências de qualificação técnica e econômico-financeira** guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado. Devem ser considerados a complexidade do objeto, a essencialidade do serviço e os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira **excessivas** vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que sejam detidamente avaliadas e motivadas essas exigências.

v) em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021). O prazo de **exigência de experiência mínima** deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

w) em relação à **exigência de patrimônio líquido mínimo**, em se tratando de serviço continuado, o requisito deve recair sobre o valor estimado de contratação para o período de 12 meses (e não da “parcela pertinente”).

Outros aspectos

x) promover uma **revisão geral na redação do TR**, para dirimir incongruências, correção de numeração dos itens ou clareza na redação do texto, por exemplo: i) item 1.2 tem conteúdo similar aos itens 3.1 e 3.1; ii) item 7.2.2 com referência de itens equivocada; iii) item 7.2.3, “c”, com redação impertinente ao final do item; iv) item 7.6.3, que menciona 5 itens de serviços, mas a tabela do objeto (no item 1.1) menciona 2 Grupos, com 2 itens em cada um deles.

z) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017) e **compatibilizar o conteúdo** destes instrumentos com os demais artefatos da contratação, por exemplo: verificar a congruência dos prazos previstos no ETP e no TR (item 7.17 do ETP aparentemente conflitante com item 7.1.2.4 do TR), dentre outros, e, enquanto o ETP menciona no item 5.4 a necessidade de vistoria, o TR dispõe, no item 6.20, que não há necessidade de vistoria.

o **Adequação orçamentária:**

101. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da [Lei n. 8.429, de 1992](#)).

102. O art. 9º, inc. X, Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, determina que tal informação conste do Termo de Referência.

103. **Alerta-se:** é necessário juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da [Lei n. 4.320, de 1964](#)).

104. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 ([Orientação Normativa AGU n. 52](#), de 2014, e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 01/2012).

105. Consta(m) dos autos:

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 (SEI 0538320).

Recomendação:

106. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade, adotando, se for o 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).

5. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

107. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos do [Decreto n. 8.538, de 2015](#). O tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas (COOP) com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

108. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e COOP nos itens ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

109. **Atenção:** nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (art. 4º, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021).

110. O tratamento diferenciado poderá ser afastado, nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, **mediante justificativa:**

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 n. 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.

111. **Alerta-se:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

112. **Registre-se** que há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto n. 8.538, de 2015.

113. No caso, a estimativa do valor de cada grupo ultrapassa R\$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame.

6. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL E CONTRATO

114. Ao elaborar as minutas de edital, ata de registro de preços e contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

- o **conteúdo das minutas padronizadas:**

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

116. No caso, a Administração utilizou adequadamente as minutas padronizadas pela AGU, conforme Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI e Certificação Processual (SEI 0541807 e 0543098).

Recomendações:

117. Quanto ao conteúdo das alterações destacadas e partes editáveis, **recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:**

Na minuta de edital:

- a) a vedação da **participação de cooperativas** somente se aplica na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra que não se enquadrem nas hipóteses permitidas no artigo 10 da IN SEGES nº 5/2017, o que não é o presente caso. Assim, deve ser permitida a participação de cooperativas.

b) justificar a vedação de **participação de consórcios**, que é medida excepcional, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.

c) promover uma **revisão geral na redação da minuta**, para correção de numeração, ajustes de conteúdo ou dirimir incongruências, por exemplo: i) no item 5.3, verificar as referências de remissões de conteúdo; ii) preenchimento de partes editáveis, por exemplo, no item 15.3; iii) harmonizar o conteúdo e corrigir equívocos, dentre os quais, o preâmbulo menciona critério de julgamento “menor preço”, mas o TR indica “maior desconto” e o valor total da contratação não corresponde à quantia do período de vigência, assim como deve ser verificado o cálculo para soma dos itens; iv) no item 3.9, em face dos parâmetros e valores da contratação, basta dizer que “*Não será concedido tratamento favorecido [...]*”, pois a indicação de itens pode gerar confusão, e adaptar o item 6.1, relativo ao envio da proposta da licitante, conforme o objeto da contratação (por exemplo, não é pertinente o preenchimento da marca e fabricante).

◦ **aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD):**

118. A [Lei n. 13.709, de 2018](#), (LGPD) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Recomendação:

119. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. observar o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos.

120. O parecer acima referido 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 n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

7. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

121. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, 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 (art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei n. 14.133/2021).

122. 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 n. 14.133/2021).

123. 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 (art. 54, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

124. Deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet* (art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inc. V, do Decreto n. 7.724, de 2012,):

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;

c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

125. Em face do exposto, o parecer é pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 13, 19, 23, 55, 74, 82, 98, 100, 106, 117 e 119 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

126. É o parecer, 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 n. 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 10 de março de 2026.

(assinado digitalmente)

Rosane de Faria Felix Cantanhede
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) 23854009434202596 e da chave de acesso 19c725a5



Documento assinado eletronicamente por ROSANE DE FARIA FELIX CANTANHEDE, 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 3124795151 e chave de acesso 19c725a5 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSANE DE FARIA FELIX CANTANHEDE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-03-2026 16:01. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.