



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

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.000021/2025-19

INTERESSADO: EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contrato de prestação de **serviços e fornecimentos continuados**. Termo aditivo. **Prorrogação de vigência com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

3. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

4. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Registra-se, assim, que a análise dos termos aditivos de prorrogação de **contratos de serviços e fornecimentos continuados, com fundamento no art. 107 da Lei 14.133, de 2021**, representa grande volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

6. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a prestação de **serviços e fornecimentos contínuos**, de acordo com o art. 107 da Lei 14.133, de 2021.

7. Este modelo **não se aplica** para **serviços e fornecimentos não contínuos ou contratados por escopo** (art. 6º, XVII, da Lei nº 14.133, de 2021).

8. **Não se aplica**, também, para os casos de prorrogação de vigência cumulada com a pretensão de **alteração ou revisão contratual** (arts. 124 e 134 da Lei n. 14.133, de 2021), o que demanda exame jurídico prévio específico.

9. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

10. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

11. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

12. O exame dos autos se restringiu aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, não são, em princípio, objeto desta manifestação, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva BPC nº 7, segundo a qual:

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 nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

13. Por fim, o art. 2º, da Portaria PGF n. 931, de 2018, **exclui da competência da ELIC o exame de legislação específica** relacionada à atividade-fim do ente assessorado que, eventualmente, seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

2. AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 10.193, DE 2019, E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

14. A Administração deve providenciar a **autorização para a prorrogação de contrato** prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Essa autorização deve ser obtida observando-se as normas complementares da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, e as regras internas de competência da Entidade contratante.

15. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da assinatura do termo aditivo de prorrogação (Art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 2022).

16. As disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos do art. 1º, parágrafo único, II.

17. A Administração deve se manifestar acerca da **essencialidade e o interesse público da prorrogação**, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

18. **No caso exclusivo de contratação de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores da Administração no Distrito Federal e entorno, deverá ser observado o disposto na Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018**, que atribui exclusividade à Central de Compras para realizar procedimentos licitatórios para a contratação dos referidos serviços, ressalvadas as necessidades de transporte para o desenvolvimento das atividades finalísticas, institucionais ou de representação e os transportes aéreo, fluvial e marítimo.

19. Registre-se que o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos editou diversas portarias para centralizar, suspender ou proibir determinadas contratações. Assim, a Administração deve certificar se o serviço/fornecimento escolhido não está no rol dessas restrições de contratação, a exemplo de: aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista.

3. DOS REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

20. Quanto aos requisitos da prorrogação, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

- a) caracterização do serviço ou fornecimento como contínuo (art. 6º, XV, da Lei nº 14.133, de 2021 e item 3, letra “a”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017);
- b) previsão no edital (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021);
- c) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, letra “e”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão, (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (arts. 107 e 132 da Lei nº 14.133, de 2021, cláusula de extinção prevista no termo de contrato e Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009);
- f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, letra “c”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada (itens 3, letra “d”, 4, 7 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 91, §4º e art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021);
- j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (art. 91, §4º e art. 161, da Lei nº 14.133, de 2021 e item 11, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

k) verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

l) avaliar se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco relativo à gestão contratual de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017) e, no caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

m) efetiva disponibilidade orçamentária (art. 106, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021);

n) elaboração da minuta do termo aditivo;

o) renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 97, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

p) autorização da autoridade competente (item 5 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

q) para atividades de custeio, autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto 10.193, de 2019;

r) na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta;

s) divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021), observadas as diretrizes da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - e Lei nº 13.079, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

DA NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA DA PRORROGAÇÃO NO EDITAL

21. Deve ser atestado nos autos que há previsão expressa de prorrogação do contrato no edital, conforme art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

22. No caso de ausência de previsão no ato convocatório, a lei não autoriza a renovação contratual, como ensina Justen Filho (2023, p.1343):

A renovação do contrato depende de explícita autorização no ato convocatório. **A omissão impede a renovação.** Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

23. Deve haver autorização prévia da autoridade competente para a prorrogação contratual de serviços continuados, nos termos do item 5 do Anexo IX da IN SEGES/ME nº 05/2017.

DA ANUÊNCIA DA CONTRATADA

24. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do termo aditivo, a concordância da contratada com a prorrogação do prazo de vigência do contrato (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “e”).

25. A renovação contratual é um negócio jurídico bilateral (JUSTEN FILHO, 2023), portanto, decorre de um acordo de vontade das partes, sendo necessário que a contratada manifeste, de forma antecipada e de maneira expressa, sua concordância em manter a relação contratual, conforme proposto pelo ente contratante.

26. Ademais, tal medida viabiliza eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse e negue, posteriormente, a celebração do termo aditivo.

DA INEXISTÊNCIA DE SOLUÇÃO DA CONTINUIDADE

27. Deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências.

28. Alerta-se que a contagem da vigência do contrato originário e de eventuais termos aditivos deve observar o sistema data a data e, em caso de não observância dessa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e, por consequência, a impossibilidade da sua renovação (art. 89, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). Nesse sentido, o Enunciado PGF nº 142:

142 LICITAÇÕES

A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o § 3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

29. A assinatura e formalização de termo aditivo ao contrato deve **ocorrer antes do término do prazo da vigência contratual originária**, pois, após a extinção do prazo do contrato de prestação de serviços e/ou fornecimento contínuos, sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não é juridicamente possível firmar o termo aditivo.

30. A interpretação acima está de acordo com as disposições da Lei nº 14.133, de 2021, uma vez que o instrumento do contrato, em regra, é obrigatório (art. 95), sendo nulo o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento (art. 95, §2º). Além disso, a formalização do termo aditivo é condição para a execução das prestações determinadas pela Administração, de acordo com art. 132 da referida Lei.

31. A Advocacia-Geral da União (AGU), em ato vinculante para seus membros, editou a **Orientação Normativa AGU nº 03, de 01 de abril de 2009**, com a determinação de que os órgãos jurídicos analisem se não há a solução de continuidade da vigência contratual, como requisito para a possibilidade de prorrogação contratual:

ON AGU nº 03/2009: Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

INDEXAÇÃO: CONTRATO. PRORROGAÇÃO. AJUSTE. VIGÊNCIA. SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. EXTINÇÃO. REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

32. Apesar da ON AGU nº 03, de 2019, ter sido fundamentada na Lei nº 8.666, de 1993, continua sendo perfeitamente aplicável no âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, para serviços e fornecimentos contínuos, pois é compatível com a nova disciplina legal.

33. Nesses termos, é obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, nos termos da ON AGU n. 03, de 2009, para a manutenção de continuidade na relação contratual. Em outras palavras, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

DA OBSERVÂNCIA DA VIGÊNCIA CONTRATUAL MÁXIMA DE 10 (DEZ) ANOS

34. Deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite máximo de 10 (dez) anos, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas.

35. O limite máximo para prorrogação da vigência contratual dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos é de 10 (dez) anos, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração, conforme **art. 107 da Lei nº 14.133, 2021**.

36. O **art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021**, dispõe, por sua vez, que a Administração poderá celebrar contratos com prazo inicial de 05 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

i) a autoridade competente da 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 e;

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.

37. No caso de fixação da vigência plurianual, o gestor deve observar as normas de direito financeiro, portanto, deve atestar a existência de créditos orçamentários, a cada exercício financeiro subsequente à contratação, para suportar as despesas decorrentes da contratação plurianual (art. 106, inciso II, Lei n. 14.133, de 2021, e arts. 60 e 61, Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964).

DO RELATÓRIO DA FISCALIZAÇÃO

38. A Administração deve apresentar relatório específico sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “b” e art. 171, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021).

39. Tratando-se de contratações de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o relatório deverá, adicionalmente, conter análise específica e pormenorizada acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, detalhando de forma objetiva eventuais inadimplementos, a fim de subsidiar a autoridade competente quanto à decisão sobre interesse na prorrogação da vigência contratual.

40. Em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e devem ser adotadas as providências para operacionalizar o pagamento direto das verbas devidas aos empregados na forma arts. 50 e 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

41. Destaca-se que os valores depositados na conta vinculada são absolutamente impenhoráveis (121, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

42. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização do termo de referência e do contrato e arts. 139, inciso IV, e 156, §8º, ambos da Lei nº 14.133, de 2021, observando os procedimentos

e diretrizes previstos no art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

43. De acordo com o art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por agente público devidamente nomeado, conforme art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021. O art. 171 da referida Lei impõe ao(s) fiscal(ais) a adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, para acompanhamento eficiente da atividade do contratado e para fiscalização quanto ao cumprimento das respectivas obrigações contratuais.

44. Caso tenham ocorrido eventos relevantes à gestão contratual, o mapa de riscos deverá ser atualizado pelos servidores responsáveis pela fiscalização (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

DA VANTAJOSIDADE DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

45. A Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação, sendo permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes, conforme determina o art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021.

46. Deve haver, ainda, indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.

47. A prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço e fornecimento contínuo deve ser justificada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, que comprovem a vantajosidade da renovação em comparação com a celebração de um novo contrato.

48. Ressalte-se que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo que envolve o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro.

49. Segundo Justen Filho (2023, p.1344): *“A decisão de promover a prorrogação deve ser antecedida de pesquisa de preços no mercado e de comparação entre as condições pactuadas e aquelas praticadas por terceiros, para verificar se as condições fixadas continuam a se configurar como as mais vantajosas”*.

50. Na realização da pesquisa de preços para atestar a vantajosidade da prorrogação do contrato, recomenda-se que sejam fielmente observados os parâmetros traçados na IN SEGES/ME nº 65, de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

51. Nos contratos para prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, caso seja feita pesquisa de preços para aferição da vantajosidade, o procedimento deve obedecer o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021 (art. 9º).

52. Na hipótese de constar cláusula no termo aditivo ressaltando futura repactuação, a análise da vantajosidade deve considerar a estimativa do aumento de preços que será aplicado ao contrato após a repactuação. A Administração deve ter diligência apurada em sua análise e declaração da vantajosidade, já que ainda não são conhecidos os preços finais que serão pagos à contratada.

53. Uma boa solução seria verificar se os orçamentos eventualmente pesquisados no mercado já levam em conta as convenções coletivas e dissídios coletivos que serão motivo para a repactuação contratual ou se foram feitos com base em dissídios anteriores e se já há convenção negociada, mas ainda não registrada.

54. Destaca-se que **a ressalva de repactuação somente pode ser incluída no termo aditivo se houver expresso pedido da contratada, que deve fazê-lo sob pena de preclusão lógica do direito de repactuar** (art. 57 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 e Parecer AGU JT-02/2008).

55. A comprovação da vantajosidade pode ocorrer, ainda, das seguintes formas:

a) Dispensa de pesquisa de preços em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

56. A Administração deve juntar manifestação técnica que contenha as razões para a dispensa da pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da prorrogação.

57. De toda forma, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, como condição para o prosseguimento da prorrogação (art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).

58. A pesquisa de preços é dispensada para a prorrogação de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (cf., ainda, item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 -Plenário), que estabelece:

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, **sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:**

a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão

efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;

b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE);

59. Aplica-se o **Enunciado Consultivo PGF 263**, que dispõe:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN n. 05/2017-SEGES/MP.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

b) Dispensa de pesquisa de preços em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra

60. Nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, a vantajosidade da prorrogação estará assegurada quando houver a manifestação técnica motivada atestando que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

61. É o que dispõe a **Orientação Normativa AGU nº 60, de 29 de maio de 2020**:

I) É facultada a realização de pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra nos casos em que haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

II) A pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital. Referência: Parecer nº 1/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/ AG U; Art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. NUP 00688.000717/2019-98.

62. Aplica-se, ainda, o **Enunciado Consultivo PGF 264** a seguir:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades contratuais, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços ulterior, da realidade do mercado e de eventual ocorrência de circunstâncias atípicas, decida pela realização de pesquisa de preços.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

DA COMPROVAÇÃO DE QUE A CONTRATADA MANTÉM AS CONDIÇÕES INICIAIS DE HABILITAÇÃO E DA AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

63. Deverá ser certificado nos autos que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação, acompanhado da documentação comprobatória.

64. Nos termos da Lei, antes de prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração está obrigada a verificar a regularidade fiscal do contratado (art. 68, da Lei n. 14.133, de 2021), consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo (Lei nº 14.133, de 2021, art. 91, §4º).

65. Para tanto, a Administração deverá consultar o SICAF para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, que implique proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas (IN SEGES/MP nº 03/2018). As certidões com validade eventualmente vencidas ou prestes a vencer deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação contratual.

66. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "Ocorrências Impeditivas Indiretas", a Administração deve analisá-las e verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas, se existe ou não algum impedimento à contratação.

67. Além do SICAF, a Administração deve juntar aos autos os extratos atualizados do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas-CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

68. A Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica atende os princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 2014, Lei nº 13.460, de 2017, Lei nº 13.726, de 2018, Decreto nº 10.332, de 2020).

69. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017, exige a verificação da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, por meio de consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios (item 10.1 do Anexo VII-A).

70. Igualmente, a IN veda à Administração prorrogar o contrato quando a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação (item 11, alínea “b” do Anexo IX da IN SEGES/MP n. 05, de 2017, art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

71. Ressalte-se, ainda, que a Administração não poderá prorrogar o contrato se houver condenação da pessoa jurídica ou do sócio majoritário da empresa por ato de improbidade, consoante determina o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, quando a decisão judicial alcançar os contratos vigentes, razão pelo qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a empresa contratada, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), para aferir se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.

72. Se houver irregularidades no SICAF, na Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ) e na consulta ao cadastro do CADIN, trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impede a prorrogação pretendida, salvo se houver regularização antes da assinatura do termo aditivo. Para tanto, devem ser adotadas as medidas previstas no art. 31, da IN SEGES/MP nº 3, de 2018.

73. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024). Registre-se que o art. 20 da Lei nº 14.973, de 2024, ao alterar a Lei nº 10.522, de 2002, não deixou dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no CADIN, bem como, nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, tal medida entrou em vigor na data de sua publicação.

74. Sobre o tema, foi elaborado o **PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, de aplicação obrigatória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 539, anexado ao Sapiens seq. 511, NUP 12600.101013/2023-10), que assim entendeu:

(...)

50. Uma vez inscrito, caberá ao devedor procurar o órgão ou entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito. Sendo que somente o órgão ou entidade responsável pela inscrição é que pode efetuar sua baixa. [2][3]

(...)

CONCLUSÃO

85. Assim sendo, por todo o exposto, é o presente para concluir que:

(a) Com a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002 pela Lei n.º 14.973/2024 o registro das empresas no CADIN passou a impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;

(b) Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: no dia 16 de setembro de 2024;

(c) Da edição desta norma não foram previstas regras de transição e nem autorizado o estabelecimento de um regime de transição em abstrato pela Administração Pública;

(d) O art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma;

(e) Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência;

(f) Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, caberá ao competente gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei nº 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);

(...)

75. Assim, havendo registros no CADIN em nome da contratada, haverá **impossibilidade de celebração do termo aditivo de prorrogação**, ao menos até que seja regularizado o débito junto ao órgão ou entidade responsável pela sua inscrição, nos termos do PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, item 50.

76. Nos termos do parecer referido acima, para **contratos celebrados antes de 16.09.2024**, data da publicação da Lei n. 14.973, de 2024, caberá ao gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais do caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção da prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do disposto no art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei nº 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021). Trata-se de questão técnica a cargo do gestor.

DA REDUÇÃO DE CUSTOS NÃO RENOVÁVEIS JÁ PAGOS OU AMORTIZADOS

77. A Administração deve, após verificação técnica, manifestar-se de forma específica sobre a presença de custos fixos ou

variáveis não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com a contratada (item 1.2. do Anexo VII-F e o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

78. A Administração tem por **obrigação** manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos, que deverão ser eliminados como condição para renovação.

79. Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá seguir às orientações da Nota Técnica nº 652/2017-MP da então Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

80. A Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legislativas que acarretem redução dos custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como adotar as providências para ressarcimento de eventuais valores pagos a maior.

81. Não é demais destacar que **eventual alteração ou revisão contratual exige exame jurídico prévio específico** (arts. 124 e 134 da Lei n. 14.133, de 2021), não sendo objeto deste parecer referencial.

DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

82. Recomenda-se que a Administração avalie se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco (art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5, de 2017).

83. A apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do estado fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

DA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

84. A Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, com indicação da respectiva rubrica, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa a ser executada em exercício posterior, serão indicados em termos aditivos ou apostilamentos futuros, conforme item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (art. 6º, XXIII, alínea "j", art. 18, caput, art. 106, inciso II, e art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021).

85. É necessário, ainda, juntar ao feito, antes da celebração do termo aditivo ao contrato, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964). A indicação do número e data da respectiva nota de empenho deverá constar no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

86. 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 04 de maio de 2000 (Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

87. Assim, a Administração deve informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

88. Caso se trate de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção das circunstâncias que autorizaram a contratação direta.

89. Compete, ainda, ao gestor observar as disposições normativas e orientações do Portal de Compras do Governo Federal, vigentes ao tempo da prorrogação.

90. Deve ser exigida a renovação/reforço da garantia contratual pela contratada, caso exigida no contrato originário, inserindo tal obrigação expressamente no termo aditivo.

91. Alerta-se o gestor que "É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil." (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456).

4. DO TERMO ADITIVO

92. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que disponham sobre:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, atentando-se para o limite máximo de 10 (dez) anos (art. 107 da Lei nº

14.133, de 2021);

c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;

d) a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

e) a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 57 da IN SEGES/ME nº 05, de 2017): *“Fica assegurado à CONTRATADA o direito à repactuação de valores ainda não adimplidos referentes ao ciclo de vigência imediatamente anterior à presente prorrogação, não concedidos e/ou pendentes de solicitação referentes ao aumento de custos em razão da homologação de novo Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho, desde que atendidos os requisitos preceituados no termo de referência/termo de contrato”*

f) a obrigação de renovar a garantia prestada para assegurar a plena execução do contrato (se houver previsão da garantia no contrato originário);

g) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;

h) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

93. **Recomenda-se** que o órgão assessorado utilize as minutas de aditivos e lista de verificação constantes do sítio eletrônico da AGU, quando disponibilizadas.

94. É importante lembrar que deverá ser adotado o sistema data a data para a contagem da vigência do termo aditivo, de acordo com o **Enunciado Consultivo PGF nº 143**:

143 LICITAÇÕES

Os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o artigo 61, parágrafo único, da lei n. 8.666, de 1993.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

95. Os dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

96. Registe-se que o Parecer n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (disponível no NUP: 00688.000716/2019-43), que trata da 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”*.

5. DA DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP E OBSERVÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

97. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012.

III. CONCLUSÃO

98. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a prorrogação (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

99. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial, assim, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

100. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

101. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

102. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas, nos termos da 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”*.

103. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 21 de fevereiro de 2025.

ANEXO

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da prorrogação

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

....., de..... de 20.....

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000021202519 e da chave de acesso 7e9a5bde



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 1865379581 e chave de acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-03-2025 10:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1865379581 e chave de

acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-03-2025 17:38. Número de Série: 7829665842888683525182027492. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 1865379581 e chave de acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-03-2025 17:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.000021/2025-19

INTERESSADO: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contrato de prestação de **serviços continuados**. Termo aditivo. **Prorrogação de vigência com fundamento no Art. 57, II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 ou no Art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993**. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF nº262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

3. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

4. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: i) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, ii) a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Registra-se, assim, que a análise dos termos aditivos de prorrogação de **contratos de serviços continuados, com fundamento no art. 57, II, da Lei 8.666, de 1993**, representa grande volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

6. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a **prestação de serviço contínuo, de acordo com o art. 57, II da Lei 8.666, de 1993 ou, ainda, às hipóteses de prorrogações de vigência pelo prazo adicional de até 12 (meses), com permissivo no art. 57, II, §4º, da Lei 8.666, 1993**, observados, neste último caso, os requisitos específicos.

7. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

8. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de exame e aprovação prévios da minuta de termo aditivo de prorrogação,

conforme previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

10. O exame dos autos se restringiu aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, não são, em princípio, objeto desta manifestação, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva BPC nº 7, segundo a qual:

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 nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

11. Por fim, o art. 2º, da Portaria PGF n. 931, de 2018, **exclui da competência da ELIC o exame de legislação específica** relacionada à atividade-fim do ente assessorado que, eventualmente, seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, DE 2021, COM A LEI N. 8.666, DE 1993, A LEI N. 10.520, DE 2002, E A LEI N. 12.462, DE 2011.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021, com a Lei n. 8.666, de 1993, a Lei n. 10.520, de 2002, e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação”

2. DA AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 10.193, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019, E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

12. A Administração deve providenciar a autorização para a prorrogação de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Essa autorização deve ser obtida observando-se as normas complementares da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, e as regras internas de competência da Entidade contratante.

13. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da assinatura do termo aditivo de prorrogação. (Art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 2022).

14. As disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos do art. 1º, parágrafo único, II.

15. A Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da prorrogação, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

16. No caso exclusivamente dos órgãos da Administração Federal no âmbito do Distrito Federal e entorno, caso se trate de contratação de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Federal no âmbito do Distrito Federal e entorno, deverá ser observado o disposto na Portaria nº 6, de 15 de janeiro de 2018, do então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O ato atribui exclusividade à Central de Compras para realizar procedimentos licitatórios visando à contratação dos referidos serviços, ressalvando as necessidades de transporte relacionadas ao desenvolvimento das atividades finalísticas, institucionais ou de representação e aos transportes aéreo, fluvial e marítimo.

17. O atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, editou diversas portarias para centralizar, suspender ou proibir determinadas contratações; por isso, a Administração, à luz dos normativos vigentes, deve certificar se o serviço escolhido não está no rol dessas restrições de contratação, a exemplo de: aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista.

3. DOS REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

18. Quanto aos requisitos da prorrogação dos contratos, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

- a) caracterização do serviço como contínuo (item 3, letra “a”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017);
- b) previsão no edital e no contrato administrativo (Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17/04/2019, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03/06/2019);
- c) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, letra “e”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão, o que se dá pela presente manifestação (art. 38, parágrafo

único, da Lei nº 8.666, de 1993);

e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009);

f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, letra “c”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada (itens 3, letra “d”, 4, 7, 8 e 11 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº 8.666, de 1993);

j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (item 11, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

k) verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

l) avaliar se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco relativo à gestão contratual de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017) e, no caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

m) efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

n) elaboração da minuta do termo aditivo;

o) renovação da garantia contratual com a atualização necessária ((art. 55, VI, e art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

p) autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993);

q) para atividades de custeio, autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto 10.193, de 2019;

r) na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta;

s) adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário) – **essa hipótese só se aplica para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão;**

t) publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, observadas a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados).

3.1 DA CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO COMO CONTÍNUO

19. A Administração deve certificar nos autos a natureza contínua dos serviços, conforme disposto no art. 15 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

20. Para caracterização do serviço de natureza contínua, é necessário considerar as características e particularidades da demanda do órgão assessorado e a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

3.2 DA NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA DE PRORROGAÇÃO NO EDITAL E CONTRATO

21. Deve ser atestado nos autos que há previsão expressa de prorrogação do contrato no edital.

22. Esse entendimento foi fixado por meio do **PARECER n. 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de aplicação obrigatória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 292, NUP: 08206.300419/2016-30).

23. Como as minutas da AGU são remissivas entre si e em relação ao termo de referência, a previsão de prorrogação poderá constar de um único documento, desde que haja remissão no outro.

24. Anote-se que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos licitantes quanto à participação no certame. Assim, a previsão expressa no edital (e no contrato, que o integra como anexo) é requisito essencial para a prorrogação contratual, em atenção ao princípios da vinculação ao edital, da publicidade, da competição e outros.

3.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

25. Deve haver autorização prévia da autoridade competente para a prorrogação contratual de serviços continuados, nos termos do do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5 do Anexo IX da IN SEGES/ME nº 05/2017.

3.4 DA ANUÊNCIA DA CONTRATADA

26. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do termo aditivo, a concordância da contratada com a prorrogação do prazo de vigência do contrato (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “e”).

27. A renovação contratual é um negócio jurídico bilateral (JUSTEN FILHO, 2023), portanto, decorre de um acordo de

vontade das partes, sendo necessário que a contratada manifeste, de forma antecipada e de maneira expressa, sua concordância em manter a relação contratual, conforme proposto pelo ente contratante.

28. Ademais, tal medida viabiliza eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse e negue, posteriormente, a celebração do termo aditivo.

3.5 DA INEXISTÊNCIA DE SOLUÇÃO DA CONTINUIDADE

29. Deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências.

30. Alerta-se que a contagem da vigência do contrato originário e de eventuais termos aditivos deve observar o sistema data a data e, em caso de não observância dessa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e, por consequência, a impossibilidade da sua renovação (art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). Nesse sentido, o Enunciado PGF nº 142:

142 LICITAÇÕES

A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o § 3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

31. A Advocacia-Geral da União (AGU), em ato vinculante para seus membros, editou a **Orientação Normativa AGU nº 03, de 01 de abril de 2009**, com a determinação de que os órgãos jurídicos analisem se não há a solução de continuidade da vigência contratual, como requisito para a possibilidade de prorrogação contratual:

ON AGU nº 03/2009: Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

INDEXAÇÃO: CONTRATO. PRORROGAÇÃO. AJUSTE. VIGÊNCIA. SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. EXTINÇÃO. REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

32. Nesses termos, é obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, nos termos da ON AGU n. 03, de 2009, para a manutenção de continuidade na relação contratual. Em outras palavras, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

3.6 DA OBSERVÂNCIA DO PRAZO TOTAL DE 60 (SESSENTA) MESES

33. Deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite de 60 (sessenta) meses, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas, conforme artigo 57, II da Lei nº 8.666, de 1993. Deverá ser observado, ainda, o que dispõe o contrato acerca desse limite, desde que não ultrapasse 60 (sessenta) meses.

3.7 DO ESCOAMENTO DO PRAZO TOTAL DE VIGÊNCIA DE 60 (SESSENTA) MESES E DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL

34. No caso da prorrogação estar fundamentada no art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993, a Administração deverá apresentar justificativa para não realização de licitação dentro do limite de 60 (sessenta) meses.

35. Deverá, também, juntar aos autos a autorização da autoridade superior à competente para a celebração do termo aditivo excepcional (art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993).

36. A prorrogação excepcional do contrato é possível, caso tenha transcorrido o prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8666, de 1993, estando limitada a até 12 (doze) meses, conforme art. 57, §4º da Lei 8666, de 1993:

Art. 57.

(...)

§4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

37. O Anexo IX, item 6, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, traz a mesma previsão.

38. A aplicação do dispositivo acima somente se dará em **casos excepcionais devidamente justificados** – fato imprevisível, alheio à vontade da Administração, que inviabiliza nova contratação por meio de licitação -, garantindo a manutenção de serviços contínuos além dos 60 (sessenta) meses.

39. A situação excepcional deverá ser justificada nos autos e atender aos seguintes requisitos:

- a) a ausência do serviço deve causar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento da entidade contratante;
- b) prorrogação excepcional deve ser a única possibilidade para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços;
- c) deve ocorrer apenas pelo tempo necessário à celebração de um novo contrato, limitado ao prazo máximo de

40. **O Enunciado 216 da PGF** trata do tema:

216 LICITAÇÕES A prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado, nos termos do artigo 57, §4º, da Lei n. 8.666/1993, só é admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis. Fonte: Parecer n. 00007/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 130).

41. Nesse contexto, recomenda-se que o termo aditivo contenha cláusula de extinção antecipada, sem a necessidade de pagamento de indenização ao contratado, no caso do novo contrato ser assinado antes do prazo inicialmente estimado.

42. Destaque-se que a prorrogação prevista no art. 57, §4º da Lei 8.666, de 1993, pode ocorrer, inclusive, nas hipóteses de mau planejamento, desídia ou má-gestão, porém, deve-se promover a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa (Parecer n. 00007/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU - NUP 00407.000072/2020-36).

3.8 DO RELATÓRIO DA FISCALIZAÇÃO

43. A Administração deve apresentar relatório específico sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “b”).

44. Tratando-se de contratações de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o relatório deverá, adicionalmente, conter análise específica e pormenorizada acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, detalhando de forma objetiva eventuais inadimplementos, a fim de subsidiar a autoridade competente quanto à decisão sobre interesse na prorrogação da vigência contratual.

45. Em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e devem ser dotadas as providências para operacionalizar o pagamento direto das verbas devidas aos empregados, na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507, de 2018.

46. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e do contrato e pelos arts. 80, IV, e 86, §3º, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

3.9 DA VANTAJOSIDADE DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

47. A Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação.

48. Deve haver, ainda, indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.

49. A prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço contínuo deve ser justificada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, que comprovem a vantajosidade da renovação em comparação com a celebração de um novo contrato.

50. Ressalte-se que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo que envolve o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro.

51. A Administração deve, ainda, certificar o integral cumprimento da IN SLTI/MP n. 05, de 2014 ou da IN SEGES/ME n. 73, de 2020, que dispõem sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, a depender da data da autuação do processo nos termos do art. 12 da IN SEGES/ME n. 73, de 2020 (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

52. Recomenda-se, ainda, juntar aos autos análise técnica que considere criticamente os preços coletados com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 2º, §§ 2º, 4º e 5º, da IN SLTI/MP nº 5, de 2014 ou art. 6º, §3º da IN/SEGES n. 73, de 2020).

53. Se for o caso, deverá ser trazida aos autos justificativa para a não adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares) de pesquisa de preços, observado o **Enunciado PGF nº 261**:

261 LICITAÇÕES

A pesquisa de preços prévia às licitações e contratações públicas deve priorizar os parâmetros dos incisos I (painel de preços) e II (contratações similares de outros entes públicos) do artigo 2º da IN SLTI/MP n. 05/2014 e do artigo 5º da IN ME n. 73/2020, para, a partir do material coletado, efetuar análise crítica dos valores e decidir pela utilização combinada ou não dos preços obtidos a fim de estimar o preço de referência. Nas situações em que a utilização dos parâmetros dos incisos I e II do artigo 2º da IN SLTI/MP n. 05/2014 e dos incisos I e II do artigo 5º da IN ME n. 73/2020 não se mostrarem adequadas, devem ser seguidas as orientações do TCU para o uso do conceito de “cesta de preços aceitáveis”, levando-se à pesquisa em várias fontes, tais como: contratações com entes públicos, tabelas de fabricantes, bancos de preços, sites especializados, entre outros.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU e do Parecer n. 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU. NUP

54. Nos contratos para prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, caso seja feita pesquisa de preços para aferição da vantajosidade, o procedimento deve obedecer o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 2017, ou outra que venha a substituí-la, **7 de julho**, observando, no que couber, o disposto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020 (art. 9º).

55.

56. Na hipótese de constar cláusula no termo aditivo ressaltando futura repactuação, a análise da vantajosidade deve considerar a estimativa do aumento de preços que será aplicado ao contrato após a repactuação. A Administração deve ter diligência apurada em sua análise e declaração da vantajosidade, já que ainda não são conhecidos os preços finais que serão pagos à contratada.

57. Uma boa solução seria verificar se os orçamentos eventualmente pesquisados no mercado já levam em conta as convenções coletivas e dissídios coletivos que serão motivo para a repactuação contratual ou se foram feitos com base em dissídios anteriores e se já há convenção negociada, mas ainda não registrada.

58. Destaca-se que **a ressalva de repactuação somente pode ser incluída no termo aditivo se houver expresso pedido da contratada, que deve fazê-lo sob pena de preclusão lógica do direito de repactuar** (art. 57 da IN SEGES/MP n.º 05, de 2017 e Parecer AGU JT-02/2008).

59. A comprovação da vantajosidade pode ocorrer, ainda, das seguintes formas:

a) Dispensa de pesquisa de preços em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra

60. A Administração deverá juntar manifestação técnica motivada, atestando que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado, para viabilizar a dispensa da pesquisa de preços nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra.

61. É o que dispõe a **Orientação Normativa AGU nº 60, de 29 de maio de 2020**:

I) É facultada a realização de pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra nos casos em que haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

II) A pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital. Referência: Parecer nº 1/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. NUP 00688.000717/2019-98.

62. Aplica-se, ainda, o **Enunciado Consultivo PGF 264** a seguir:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades contratuais, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços ulterior, da realidade do mercado e de eventual ocorrência de circunstâncias atípicas, decida pela realização de pesquisa de preços.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

b) Dispensa de pesquisa de preços em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

63. A Administração deve juntar manifestação técnica que contenha as razões para a dispensa da pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da prorrogação, observado o disposto a seguir.

64. Deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, como condição para o prosseguimento da prorrogação, independentemente da realização ou não de pesquisa (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993).

65. A pesquisa de preços é dispensada para a prorrogação de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (cf., ainda, item IV da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 -Plenário).

66. Aplica-se o **Enunciado Consultivo PGF 263**, que dispõe:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN n. 05/2017-SEGES/MP.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

67. Para tanto, o contrato deve prever índice para o reajustamento dos insumos diversos que compõem a planilha de

custos e formação de preços. Somente poderá haver a dispensa se os insumos diversos estiverem sendo repactuados, historicamente, por índice de preços adequado.

68. Se esse não for o caso, recomenda-se a realização de pesquisa de preços à luz da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou IN SEGES/ME nº 73, de 2020, conforme o caso, para justificativa dos custos com insumos diversos que compõem a planilha, uma vez que os demais custos estão vinculados a instrumento coletivo ou tarifas públicas.

69. Registra-se que a prorrogação de vigência de contratos de serviços de vigilância e limpeza não está mais condicionada à observância de preços máximos estabelecidos pela SEGES/ME, tendo em vista a revogação da Portaria SEGES/MP nº 213, de 2017 e da alínea "c" do item 7; o item 8 e a alínea "a" do item 11 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (revogados pela Portaria SEGES/ME nº 21.262, de 2020 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 49, de 2020, respectivamente).

3.10 DA COMPROVAÇÃO DE QUE A CONTRATADA MANTÉM AS CONDIÇÕES INICIAIS DE HABILITAÇÃO E AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

70. Deverá ser certificado nos autos que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação, acompanhado da documentação comprobatória.

71. Para tanto, a Administração deverá consultar o SICAF para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, que implique proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas (IN SEGES/MP nº 03/2018). As certidões com validade eventualmente vencidas ou prestes a vencer deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação contratual.

72. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "Ocorrências Impeditivas Indiretas", a Administração deve analisá-las e verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas, se existe ou não algum impedimento à contratação.

73. Além do SICAF, a Administração deve juntar aos autos os extratos atualizados do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

74. A Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica atende os princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 2014, Lei nº 13.460, de 2017, Lei nº 13.726, de 2018, Decreto nº 10.332, de 2020).

75. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017, exige a verificação da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, por meio de consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios (item 10.1 do Anexo VII-A).

76. Igualmente, a IN veda à Administração prorrogar o contrato quando a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação (item 11, alínea "b" do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

77. Ressalte-se, ainda, que a Administração não poderá prorrogar o contrato se houver condenação da pessoa jurídica ou do sócio majoritário da empresa por ato de improbidade, consoante determina o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, quando a decisão judicial alcançar os contratos vigentes, razão pelo qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a empresa contratada, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), para aferir se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.

78. Se houver irregularidades no SICAF, na Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ) e na consulta ao cadastro do CADIN, trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impede a prorrogação pretendida, salvo se houver regularização antes da assinatura do termo aditivo. Para tanto, devem ser adotadas as medidas previstas no art. 31, da IN SEGES/MP nº 3, de 2018.

79. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024). Registre-se que o art. 20 da Lei nº 14.973, de 2024, ao alterar a Lei nº 10.522, de 2002, não deixou dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no CADIN, bem como, nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, tal medida entrou em vigor na data de sua publicação.

80. Sobre o tema, foi elaborado o **PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, de aplicação obrigatória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 539, anexado ao Sapiens seq. 511, NUP 12600.101013/2023-10), que assim entendeu:

(...)

50. Uma vez inscrito, caberá ao devedor procurar o órgão ou entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito. Sendo que somente o órgão ou entidade responsável pela inscrição é que pode efetuar sua baixa. [2][3]

(...)

CONCLUSÃO

85. Assim sendo, por todo o exposto, é o presente para concluir que:

- (a) Com a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002 pela Lei n.º 14.973/2024 o registro das empresas no CADIN passou a impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;
 - (b) Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: no dia 16 de setembro de 2024;
 - (c) Da edição desta norma não foram previstas regras de transição e nem autorizado o estabelecimento de um regime de transição em abstrato pela Administração Pública;
 - (d) O art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma;
 - (e) Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência;
 - (f) Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, caberá ao competente gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei n.º 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);
- (...)

81. Assim, havendo registros no CADIN em nome da contratada, haverá **impossibilidade de celebração do termo aditivo de prorrogação**, ao menos até que seja regularizado o débito junto ao órgão ou entidade responsável pela sua inscrição, nos termos do PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, item 50.

82. Nos termos do parecer referido acima, para **contratos celebrados antes de 16.09.2024**, data da publicação da Lei n. 14.973, de 2024, caberá ao gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais do caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção da prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do disposto no art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei n.º 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021). Trata-se de questão técnica a cargo do gestor.

3.11 DA REDUÇÃO DE CUSTOS NÃO RENOVÁVEIS JÁ PAGOS OU AMORTIZADOS

83. A Administração deve, após verificação técnica, manifestar-se de forma específica sobre a presença de custos fixos ou variáveis não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com a contratada (item 1.2. do Anexo VII-F e o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

84. A Administração tem por **obrigação** manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos, que deverão ser eliminados como condição para renovação.

85. Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá seguir às orientações da Nota Técnica n.º 652/2017-MP da então Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

86. A Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legislativas que acarretem redução dos custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como adotar as providências para ressarcimento de eventuais valores pagos a maior.

87. Não é demais destacar que **eventual alteração ou revisão contratual exige análise prévia e aprovação da minuta pelo órgão jurídico** (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993), não sendo objeto deste parecer referencial.

3.12 DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

88. Recomenda-se que a Administração avalie se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco (art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5, de 2017).

89. A apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do estado fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

3.13 DA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

90. A Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, com indicação da respectiva rubrica, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa a ser executada em exercício posterior, serão indicados em termos aditivos ou apostilamentos futuros, (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP n.º 05, de 2017).

91. É necessário, ainda, juntar ao feito, antes da celebração do termo aditivo ao contrato, a nota de empenho suficiente

para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964). A indicação do número e data da respectiva nota de empenho deverá constar no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

92. 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 04 de maio de 2000 (Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

93. Assim, a Administração deve informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

3.14 DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

94. Caso se trate de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção das circunstâncias que autorizaram a contratação direta.

95. Compete, ainda, ao gestor observar as disposições normativas e orientações do Portal de Compras do Governo Federal, vigentes ao tempo da prorrogação.

96. Para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão, a prorrogação somente será possível caso os valores totais da execução e da prorrogação continuem adequados à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário).

97. Deve ser exigida a renovação/reforço da garantia contratual pela contratada, caso exigida no contrato originário, inserindo tal obrigação expressamente no termo aditivo.

98. Alerta-se o gestor que "É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil." (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456).

4. DO TERMO ADITIVO

99. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que disponham sobre:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, limitado, a cada prorrogação, ao prazo de vigência inicial e ao período total de 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- e) a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 57 da IN SEGES/ME nº 05, de 2017): "Fica assegurado à CONTRATADA o direito à repactuação de valores ainda não adimplidos referentes ao ciclo de vigência imediatamente anterior à presente prorrogação, não concedidos e/ou pendentes de solicitação referentes ao aumento de custos em razão da homologação de novo Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho, desde que atendidos os requisitos preceituados no termo de referência/termo de contrato";
- f) a obrigação de renovar a garantia prestada para assegurar a plena execução do contrato (se houver previsão da garantia no contrato originário);
- g) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- h) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

100. Recomenda-se que o órgão assessorado utilize as minutas de aditivos e lista de verificação constantes do sítio eletrônico da AGU, quando disponibilizadas.

101. É importante lembrar que deverá ser adotado o sistema data a data para a contagem da vigência do termo aditivo, de acordo com o **Enunciado Consultivo PGF nº 143**:

143 LICITAÇÕES

Os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o artigo 61, parágrafo único, da lei n. 8.666, de 1993.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

102. Os dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela

própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

5. DA PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

103. É obrigatória a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993).

104. Além disso, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet (art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012):

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

105. Recomenda-se, ainda, a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

106. Registre-se que nas minutas dos contratos e dos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, vez que o art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993 exige apenas o nome dos representantes das partes, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser anonimizada, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31, da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

III. CONCLUSÃO

107. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se aprovada a minuta de termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993).

108. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial, assim, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

109. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

110. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

111. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas, nos termos da 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*".

112. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 21 de fevereiro de 2025.

ANEXO

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da prorrogação

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

....., de..... de 20....

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000021202519 e da chave de acesso 7e9a5bde



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 1865394708 e chave de acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-03-2025 10:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1865394708 e chave de acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-03-2025 17:38. Número de Série: 7829665842888683525182027492. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 1865394708 e chave de acesso 7e9a5bde no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-03-2025 17:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contratação direta de **serviço público essencial de fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário. Inexigibilidade de licitação. Fornecedor exclusivo. Art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014 e Portaria PGF nº 262, de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial aplica-se à hipótese de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços públicos essenciais de **fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário**, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

2. Esta manifestação somente poderá ser utilizada se ficar comprovado que os **serviços são prestados de forma exclusiva pela concessionária local**.

3. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de termo de referência e lista de verificação atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

4. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

5. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

6. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.
7. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.
8. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i*) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii*) a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.
9. Registra-se, assim, que a análise dos processos de contratação direta de serviços públicos essenciais, em especial, de **fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Questões técnicas, como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).
11. **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 nº 73, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.
12. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).
13. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva nº 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. NORMAS DE GOVERNANÇA

14. A Administração deve comprovar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Observa-se que a Portaria ME nº 7.828, de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
15. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação, devendo a Administração certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME nº 7.828, de 2022).
16. As disposições do Decreto nº 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.
17. A Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da contratação para os fins do art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

5. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

18. Em princípio, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (CF, art. 37, XXI). Em alguns casos, porém, a competição se torna inviável ou impossível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas que leve a uma disputa entre particulares, com vistas à melhor proposta para a Administração. Nesse caso, **a licitação será inexigível.**

19. Enquanto na *dispensa* de licitação, a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei, na *inexigibilidade*, o ente público não tem opção, não há discricionariedade. Nesse caso, é impossível obter propostas equivalentes, ou seja, ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um fornecedor. A inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

20. A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. (g.n.)

21. A situação de inexigibilidade deve ser justificada, devendo o processo ser instruído, ainda, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

22. No caso, os serviços públicos de abastecimento de água e o esgotamento sanitário são, em geral, objeto de concessão pelo Poder Público, sendo prestados de forma *exclusiva* pela concessionária local, o que inviabiliza a competição. Contudo, tal hipótese deve estar devidamente comprovada nos autos.

23. **É condição para a utilização da presente manifestação jurídica referencial a comprovação de que a concessionária detém exclusividade na prestação do serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto na localidade a ser atendida.**

24. Portanto, para que seja cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, **o órgão assessorado deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:**

- a) a **inviabilidade de competição**, demonstrando as reais necessidades e a essencialidade do serviço, havendo apenas uma única solução possível; e
- b) a **existência de um único fornecedor** com capacidade e qualificações para ser contratado.

25. **A Administração deve instruir o processo com a documentação que comprove a exclusividade na prestação do serviço** de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pela empresa Concessionária que será contratada, **o que pode ser feito pelas seguintes formas:**

- declaração da empresa sobre a exclusividade;
- cópia da lei estadual/municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; e/ou
- cópia do contrato de concessão em que esteja especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.

26. A análise de mérito acerca da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, **cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.**

27. Somente após estar comprovado nos autos que é o caso de exclusividade na prestação dos serviços, o ente assessorado pode seguir na análise dos termos seguintes do presente parecer referencial.

6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

6.1 Documentos obrigatórios

28. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, traz os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

29. **A Administração deverá se certificar da adequada elaboração e juntada de cada um desses documentos nos autos.**

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

a) Documento de Formalização da Demanda (art. 72, inciso I)

31. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer 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.

b) Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)

32. O art. 18, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e a IN SEGES/ME nº 58, de 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 nº 14.133, de 2021, c/c art. 6º da IN SEGES/ME nº 58, de 2022):

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:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

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

33. O art. 18, § 2º, da Lei nº 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.

34. A Administração deverá elaborar o Estudo Técnico Preliminar contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados.

c) Análise de riscos (art. 72, inciso I)

35. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual. Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, 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>).

d) Termo de Referência (art. 72, inciso I)

36. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

37. Deve observar, também, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência e sobre o Sistema TR Digital.

e) estimativa de despesa (art. 72, inciso II)

38. Os **quantitativos** e a estimativa de despesa devem considerar dados pormenorizados, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à demanda estimada. O tema é especialmente importante e deve ser registrado no processo de forma objetiva.
39. Deve-se evitar ao máximo a elaboração de estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.
40. A Administração deve justificar a estimativa das quantidades demandadas com base no histórico de consumo, nas faturas anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou de mudanças no horário de atendimento.
41. Deverá atentar, ainda, às diretrizes gerais do subitem 1.1 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 2017:
- a) 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;
 - b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; e
 - c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.
42. Registre-se que a justificativa da necessidade da contratação e estimativa da despesa constitui questão de ordem técnica e administrativa, não cabendo à Procuradoria manifestar-se em relação ao mérito, salvo se houver afronta aos preceitos legais (BPC nº 7).

f) pareceres jurídico e técnico (art. 72, inciso III)

43. Em relação ao parecer da área técnica, a questão foi abordada no item 5 da presente manifestação, parágrafo 25, que deve ser integralmente observado pela Administração.

g) adequação orçamentária (art. 72, inciso IV)

44. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

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

[...]

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

Lei nº 14.133, de 2021

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

45. Nesses termos, a Administração deverá juntar 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, como condição essencial à assinatura do contrato.
46. Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964).
47. 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 nº 101, de 2000 (Orientação

Normativa AGU nº 52, de 2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

48. Assim, a Administração deve informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

h) requisitos de habilitação e qualificação (art. 72, inciso V)

49. Alerta-se que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

50. Para tanto, a Administração deve verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- o Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

51. É essencial, também, providenciar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

52. Sobre o **cadastro do CADIN**, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

53. Contudo, ainda que a situação fiscal e trabalhista da concessionária não esteja regular, será possível a contratação, na forma da Orientação Normativa/AGU nº 9, de 2009:

A comprovação da regularidade fiscal e trabalhista na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o **monopólio de serviço público**, pode ser **dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora.** (g.n.)

54. Desta maneira, na ocorrência de irregularidades, a contratação poderá prosseguir **desde que (i)** seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e **(ii)** que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada.

i) razão da escolha do contratado e justificativa do preço (art. 72, incisos VI e VII)

55. A razão da escolha do contratado se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade da licitação, ou seja, na existência de apenas um fornecedor apto a prestar o serviço. A questão foi tratada no item 5 da presente manifestação referencial, que deve ser integralmente observado pela Administração.

56. Quanto à **justificativa do preço**, como o serviço de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário é remunerado por tarifa pública, não é necessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados.

57. De outro lado, a Orientação Normativa AGU nº 17, de 2009, dispõe:

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

58. Assim, a Administração deve comprovar que os valores cobrados pela futura contratada são compatíveis com aqueles cobrados dos consumidores do mesmo padrão. Para tanto, deverá juntar o ato normativo que fixa as tarifas a serem cobradas de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, sendo admitida a indicação do endereço eletrônico para tal consulta.

59. Se houver condições mais favoráveis de contratação, com política especiais de preços, essas devem ser observadas na contratação.

j) autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)

60. A Administração deve providenciar a autorização para a contratação direta, após a correta instrução processual, observando as regras internas de competência.

61. Recomenda-se que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

k) alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração

62. A Administração deverá atestar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022, do art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022, e da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021.

l) critérios de sustentabilidade

63. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º; art. 11, inciso IV; art. 18, § 1º, inciso XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

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

64. Recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

65. Se o serviço não se sujeitar a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

7. MINUTA DE CONTRATO – CONTRATO DE ADESÃO

66. A formalização da contratação ocorrerá mediante assinatura de contrato de adesão fornecido pela concessionária. Nesses casos, a Administração não tem prerrogativas e não pode alterar seu conteúdo, devendo acatar as regras impostas, como qualquer outro consumidor do serviço.

67. O Tribunal de Contas da União (Decisão 537/1999 – TCU – Plenário), na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, tratou do assunto, concluindo que, quando for usuária de serviço público, como energia elétrica, água e esgoto, a Administração não tem posição privilegiada, já que o contrato não é administrativo típico. Vale registrar que o fundamento jurídico do entendimento da Corte de Contas permanece válido à luz da Lei nº 14.133, de 2021.

68. Registre-se, ainda, o Parecer nº 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

- I. Nas prestações de serviços públicos em que a Administração Pública é tomadora da prestação, por se tratarem de contrato de adesão, as regras são predominantemente privadas, ficando em condição de igualdade como

qualquer usuário do serviço público concedido, devendo observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. II do § 3º, do art. 62, da mencionada lei.

II. São serviços os quais a Administração se vê compelida a contratar serviços indispensáveis e, em certos casos, em regime de monopólio, que, por isso, são considerados não só úteis, mas essenciais, ficando, a partir daí, vinculada àquele contrato por muitos anos, classificados como contratos cativos de longa duração.

III. Nesses casos, cabe à Administração simplesmente aderir ao contrato padrão da concessionária do serviço público, não cabendo à Administração alterar qualquer de suas cláusulas, adotando técnicas de contratação estandardizada. (g.n.)

69. Portanto, é plenamente aceita a assinatura de contrato de adesão pela Administração Pública, quando for usuária de um serviço público e, por isso, equiparada ao consumidor comum, sem que possa usar prerrogativas especiais.

70. Destaca-se a possibilidade de questionar a validade de eventual cláusula abusiva ou manifestamente ilegal, caso haja necessidade, perante a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal e/ou o Poder Judiciário, conforme o caso.

71. Nos termos do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), eventuais cláusulas que possam ser reputadas abusivas são nulas de pleno direito, independentemente de terem sido ou não objeto de qualquer ressalva por parte do consumidor no momento da contratação. Em outras palavras: tendo em vista a essencialidade do serviço de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, a Administração pode celebrar o contrato de adesão, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma de suas disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

72. Registre-se, ainda, que o Parecer nº GQ-170, aprovado pelo Exmo. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 13/10/1998, obrigatório para toda a Administração Pública Federal, fixou a legalidade da cobrança da multa de mora do órgão federal consumidor no caso de atraso no pagamento de tarifa fixada por concessionária de serviço público. Ademais, o Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU entendeu que é exigível a incidência de atualização monetária no caso de pagamento em atraso pela União, mesmo quando o contrato não contenha tal previsão.

73. Por sua vez, o Parecer nº 78/2011/DECOR/CGU/AGU entendeu como legítima a suspensão de serviços não essenciais, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Assim, caso haja necessidade (por exemplo, na hipótese de violação à continuidade do serviço público essencial), deve o gestor comunicar o fato à Procuradoria Federal respectiva, a quem compete adotar as medidas cabíveis.

7.1 Prazo de vigência

74. O art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê a possibilidade de **vigência por prazo indeterminado**, nos casos em a Administração é usuária de serviço público prestado sob regime de monopólio:

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

75. Assim, em caso de contratação por prazo indeterminado, ao longo da execução do contrato, a Administração deverá:

- o indicar a previsão de recursos orçamentários para suportar as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
- o verificar, a cada ano, de verificar se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexistência); e
- o providenciar a autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019 (não exigível no caso das agências reguladoras).

76. A indicação dos recursos orçamentários, a cada exercício financeiro, deve ser formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

7.2 Aplicação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD):

77. A Administração deve diligenciar junto à empresa a ser contratada para que seja observado o disposto no PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nos modelos de licitação e contratos. O parecer 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”.

7.3 Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas e observância da Lei de Acesso à Informação – LAI

78. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

8. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial

79. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, o preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: contratação de serviços de fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário por prestador exclusivo.

Valor estimado (Valor de referência): R\$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL nº 00003/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

*Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela **Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação**, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa nº 55 da Advocacia Geral da União.*

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

80. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica da contratação, desde que sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

81. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 79.

82. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

83. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.
84. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC nº 5).
85. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inciso II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73, de 2025).

Brasília, 18 de junho de 2025.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2578861292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 10:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2578861292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 10:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2578861292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 10:37. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE DINIZ MENDES, 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 2578861292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE DINIZ MENDES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 11:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contratação direta de **serviço público essencial de fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada (ACR)**. **Inexigibilidade de licitação. Fornecedor exclusivo. Art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e Portaria PGF nº 262, de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

1. Esta Manifestação Jurídica Referencial NÃO se aplica quando a contratação ocorrer pelo mercado livre (ACL).

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial aplica-se à hipótese de contratação direta, por **inexigibilidade de licitação**, dos serviços públicos essenciais de **fornecimento de energia elétrica**, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

2. Esta manifestação somente poderá ser utilizada se ficar comprovado que os **serviços são prestados de forma exclusiva pela concessionária local**.

3. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de termo de referência e lista de verificação atualizados, quando disponibilizados pela AGU em seu sítio eletrônico.

4. Registre-se que, antes de verificar se o presente parecer é aplicável ao caso concreto, a Administração deverá analisar as alternativas viáveis para a contratação do objeto, incluindo a possibilidade de contratação pelo mercado livre (ACL), mediante licitação.

5. A contratação pode ocorrer pelo mercado regulado (ACR) ou pelo mercado livre (ACL). No **Ambiente de Contratação Regulada (ACR)**, o fornecimento de energia elétrica é feito pela concessionária de energia local que, em geral, detém exclusividade na prestação do serviço. Nesse caso, a contratação ocorre por **inexigibilidade de licitação** e as tarifas são reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O presente parecer abrange precisamente essa hipótese de contratação.

6. De outro lado, no **Ambiente de Contratação Livre (ACL)**, o consumidor pode escolher o fornecedor de energia elétrica e negociar as condições de fornecimento em contratos com prazo determinado, o que deve ser feito mediante processo licitatório. O preço da energia reflete as condições de mercado e é fruto da livre negociação entre consumidor e gerador/comercializador.

7. Para que seja possível a opção pelo mercado livre (ACL), o órgão assessorado deverá preencher os requisitos, em especial, deve ser enquadrado como consumidor do Grupo A, ou seja, ser abastecido por média ou alta tensão, com tensão de fornecimento igual ou maior que 2,3 kV. Trata-se de questão técnica sobre a qual esse órgão consultivo não tem competência para se manifestar.

8. Portanto, caso o órgão assessorado se enquadre nessa categoria e opte pela contratação em mercado livre, o presente parecer não será aplicável.

9. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

10. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

11. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

12. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

13. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

14. Registra-se, assim, que a análise dos processos de contratação direta de serviços públicos essenciais, em especial, de **fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

15. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Questões técnicas, como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

16. **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 nº 73, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

17. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

18. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva nº 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. NORMAS DE GOVERNANÇA

19. A Administração deve comprovar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Observa-se que a Portaria ME nº 7.828, de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.

20. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação, devendo a Administração certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME nº 7.828, de 2022).

21. As disposições do Decreto nº 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.

22. A Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da contratação para os fins do art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

5. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

23. Em princípio, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (CF, art. 37, XXI). Em alguns casos, porém, a competição se torna inviável ou impossível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas que leve a uma disputa entre particulares, com vistas à melhor proposta para a Administração. Nesse caso, **a licitação será inexigível.**

24. Enquanto na *dispensa* de licitação, a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei, na *inexigibilidade*, o ente público não tem opção, não há discricionariedade. Nesse caso, é impossível obter propostas equivalentes, ou seja, ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um fornecedor. A inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

25. A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. (g.n.)

26. A situação de inexigibilidade deve ser justificada, devendo o processo ser instruído, ainda, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

27. No caso, os serviços públicos de fornecimento de energia elétrica são, em geral, objeto de concessão pelo Poder Público, sendo prestados de forma *exclusiva* pela concessionária local, o que inviabiliza a competição. Contudo, tal hipótese deve estar devidamente comprovada nos autos.

28. **É condição para a utilização da presente manifestação jurídica referencial a comprovação de que a concessionária detém exclusividade na prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica na localidade a ser atendida.**

29. Portanto, para que seja cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, **o órgão assessorado deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que demonstre documentalmente nos**

autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) a **inviabilidade de competição**, demonstrando as reais necessidades e a essencialidade do serviço, havendo apenas uma única solução possível; e
- b) a **existência de um único fornecedor** com capacidade e qualificações para ser contratado.

30. **A Administração deve instruir o processo com a documentação que comprove a exclusividade na prestação do serviço** de fornecimento de energia elétrica pela empresa Concessionária que será contratada, **o que pode ser feito pelas seguintes formas:**

- o declaração da empresa sobre a exclusividade;
- o cópia da lei estadual/municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; e/ou
- o cópia do contrato de concessão em que esteja especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.

31. A análise de mérito acerca da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, **cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.**

32. Somente após estar comprovado nos autos que é o caso de exclusividade na prestação dos serviços, o ente assessorado pode seguir na análise dos termos seguintes do presente parecer referencial.

6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

6.1 Documentos obrigatórios

33. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, traz os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

34. **A Administração deverá se certificar da adequada elaboração e juntada de cada um desses documentos nos autos.**

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

a) Documento de Formalização da Demanda (art. 72, inciso I)

36. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer 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.

b) Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)

37. O art. 18, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e a IN SEGES/ME nº 58, de 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 nº 14.133, de 2021, c/c art. 6º da IN SEGES/ME nº 58, de 2022):

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:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

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

38. O art. 18, § 2º, da Lei nº 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.

39. A Administração deverá elaborar o Estudo Técnico Preliminar contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados.

c) Análise de riscos (art. 72, inciso I)

40. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual. Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, 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>).

d) Termo de Referência (art. 72, inciso I)

41. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

42. Deve observar, também, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência e sobre o Sistema TR Digital.

e) estimativa de despesa (art. 72, inciso II)

43. Os **quantitativos** e a estimativa de despesa devem considerar dados pormenorizados, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à demanda estimada. O tema é especialmente importante e deve ser registrado no processo de forma objetiva.

44. Deve-se evitar ao máximo a elaboração de estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

45. A Administração deve justificar a estimativa das quantidades demandadas com base no histórico de consumo, nas faturas anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou de mudanças no horário de atendimento.

46. Deverá atentar, ainda, às diretrizes gerais do subitem 1.1 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 2017:

- a) 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;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; e
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

47. Registre-se que a justificativa da necessidade da contratação e estimativa da despesa constitui questão de ordem técnica e administrativa, não cabendo à Procuradoria manifestar-se em relação ao mérito, salvo se houver afronta aos preceitos legais (BPC nº 7).

f) pareceres jurídico e técnico (art. 72, inciso III)

48. Em relação ao parecer da área técnica, a questão foi abordada no item 5 da presente manifestação, parágrafo 30, que deve ser integralmente observado pela Administração.

g) adequação orçamentária (art. 72, inciso IV)

49. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

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

[...]

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

Lei nº 14.133, de 2021

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

50. Nesses termos, a Administração deverá juntar 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, como condição essencial à assinatura do contrato.

51. Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964).

52. 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 nº 101, de 2000 (Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014, e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

53. Assim, a Administração deve informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

h) requisitos de habilitação e qualificação (art. 72, inciso V)

54. Alerta-se que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

55. Para tanto, a Administração deve verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- o Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

56. É essencial, também, providenciar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

57. Sobre o **cadastro do CADIN**, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

58. Contudo, ainda que a situação fiscal e trabalhista da concessionária não esteja regular, será possível a contratação, na forma da Orientação Normativa/AGU nº 9, de 2009:

A comprovação da regularidade fiscal e trabalhista na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o **monopólio de serviço público**, pode ser **dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora.** (g.n.)

59. Desta maneira, na ocorrência de irregularidades, a contratação poderá prosseguir **desde que (i)** seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e **(ii)** que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada.

i) razão da escolha do contratado e justificativa do preço (art. 72, incisos VI e VII)

60. A razão da escolha do contratado se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade da licitação, ou seja, na existência de apenas um fornecedor apto a prestar o serviço. A questão foi tratada no item 5 da presente manifestação referencial, que deve ser integralmente observado pela Administração.

61. Quanto à **justificativa do preço**, como o serviço de fornecimento de energia elétrica é remunerado por tarifa pública, não é necessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados.

62. De outro lado, a Orientação Normativa AGU nº 17, de 2009, dispõe:

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

63. A ANEEL é competente para fixar as tarifas máximas de energia elétrica no regime de concessão do serviço público (art. 15 da Lei nº 9.427, de 1996).

64. A área técnica deve verificar o grupo de consumo em que o órgão assessorado está inserido, de acordo com as regras da regulamentação promovida pela autoridade regulatória. Deve ser evitado o enquadramento equivocado, pois isso pode impactar o preço do serviço.

65. Assim, a Administração deve comprovar que os valores cobrados pela futura contratada são compatíveis com aqueles cobrados dos consumidores do mesmo padrão. Para tanto, deverá juntar o ato normativo que fixa as tarifas a serem cobradas de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, sendo admitida a indicação do endereço eletrônico para tal consulta.

66. Se houver condições mais favoráveis de contratação, com política especiais de preços, essas devem ser observadas na contratação.

j) autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)

67. A Administração deve providenciar a autorização para a contratação direta, após a correta instrução processual, observando as regras internas de competência.

68. Recomenda-se que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

k) alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração

69. A Administração deverá atestar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022, do art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022, e da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021.

l) critérios de sustentabilidade

70. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, inciso IV, art. 18, § 1º, inciso XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021; art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

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

71. Recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

72. Se o serviço não se sujeitar a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

7. MINUTA DE CONTRATO – CONTRATO DE ADESÃO

73. A formalização da contratação ocorrerá mediante assinatura de contrato de adesão fornecido pela concessionária. Nesses casos, a Administração não tem prerrogativas e não pode alterar seu conteúdo, devendo acatar as regras impostas, como qualquer outro consumidor do serviço.

74. O Tribunal de Contas da União (Decisão 537/1999 – TCU – Plenário), na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, tratou do assunto, concluindo que, quando for usuária de serviço público, como energia elétrica, água e esgoto, a Administração não tem posição privilegiada, já que o contrato não é administrativo típico. Vale registrar que o fundamento jurídico do entendimento da Corte de Contas permanece válido à luz da Lei nº 14.133, de 2021.

75. Registre-se, ainda, o Parecer nº 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

I. Nas prestações de serviços públicos em que a Administração Pública é tomadora da prestação, por se tratarem de **contrato de adesão**, as **regras são predominantemente privadas**, ficando em condição de igualdade como qualquer usuário do serviço público concedido, devendo observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. II do § 3º, do art. 62, da mencionada lei.

II. São serviços os quais a Administração se vê compelida a contratar serviços indispensáveis e, em certos casos, em regime de monopólio, que, por isso, são considerados não só úteis, mas essenciais, ficando, a partir daí, vinculada àquele contrato por muitos anos, classificados como contratos cativos de longa duração.

III. Nesses casos, cabe à Administração simplesmente aderir ao contrato padrão da concessionária do serviço público, não cabendo à Administração alterar qualquer de suas cláusulas, adotando técnicas de contratação standardizada. (g.n.)

76. Portanto, é plenamente aceita a assinatura de contrato de adesão pela Administração Pública, quando for usuária de um serviço público e, por isso, equiparada ao consumidor comum, sem que possa usar prerrogativas especiais.

77. Destaca-se a possibilidade de questionar a validade de eventual cláusula abusiva ou manifestamente ilegal, caso haja necessidade, perante a Agência Reguladora competente para adotar as medidas cabíveis.

78. Nos termos do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), eventuais cláusulas que possam ser reputadas abusivas são nulas de pleno direito, independentemente de terem sido ou não objeto de qualquer ressalva por parte do consumidor no momento da contratação. Em outras palavras: tendo em vista a essencialidade do serviço de fornecimento de energia elétrica, a Administração pode celebrar o contrato de adesão, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma de suas disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

79. No caso específico do presente objeto, as minutas dos contratos são fiscalizadas e seguem normativas da ANEEL, aprovadas após exame prévio de órgão da AGU. Recomenda-se verificar se a minuta apresentada é adequada à categoria de consumo a que pertence do órgão contratante.

80. O contrato de adesão apresentado deve conter as seguintes cláusulas (art. 132 da Resolução Normativa ANEEL nº 1000, de 2021):

Art. 132. Quando o consumidor e demais usuários estiverem submetidos à Lei nº 14.133, de 2021, os contratos devem conter cláusulas adicionais relacionadas a:

I - observância à Lei nº 14.133, de 2021, no que for aplicável;

II - ato que autorizou a contratação;

III - número do processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

IV - vinculação ao termo de dispensa ou inexigibilidade da licitação;

V - crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme especificado pelo consumidor e demais usuários; e

VI - competência do foro da sede da administração pública para dirimir questões contratuais.

81. Registre-se, ainda, que o Parecer nº GQ-170, aprovado pelo Exmo. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 13/10/1998, obrigatório para toda a Administração Pública Federal, fixou a legalidade da cobrança da multa de mora do órgão federal consumidor no caso de atraso no pagamento de tarifa fixada por concessionária de serviço público. Ademais, o Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU entendeu que é exigível a incidência de atualização monetária no caso de pagamento em atraso pela União, mesmo quando o contrato não contenha tal previsão.

82. Por sua vez, o Parecer nº 78/2011/DECOR/CGU/AGU entendeu como legítima a suspensão de serviços não essenciais na hipótese de inadimplemento da Administração, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Assim, caso haja necessidade (por exemplo, na hipótese de violação à continuidade de serviço público essencial), deve o gestor comunicar o fato à Procuradoria Federal respectiva, a quem compete adotar as medidas cabíveis.

7.1 Prazo de vigência

83. O art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê a possibilidade de **vigência por prazo indeterminado**, nos casos em a Administração é usuária de serviço público prestado sob regime de monopólio:

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

84. Assim, em caso de contratação por prazo indeterminado, ao longo da execução do contrato, a Administração deverá:

- indicar a previsão de recursos orçamentários para suportar as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
- verificar, a cada ano, de verificar se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexigibilidade); e
- providenciar a autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019 (não exigível no caso das agências reguladoras).

85. A indicação dos recursos orçamentários, a cada exercício financeiro, deve ser formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

86. Tal possibilidade consta também no art. 133 da Resolução Normativa ANEEL nº 1000, de 2021:

Art. 133. Os contratos devem observar os seguintes prazos de vigência e condições de prorrogação:

I - indeterminado para o contrato de adesão do grupo B; e

II - 12 meses para a vigência do CUSD, com prorrogação automática por igual período, desde que o consumidor e demais usuários não se manifestem em contrário com antecedência de pelo menos 180 dias em relação ao término de cada vigência. ([Redação dada pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

III - indeterminado para novos CCER e a partir da próxima renovação para CCER existentes na data de entrada em vigor deste inciso. ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

§ 1º O prazo de vigência e as condições de prorrogação podem ser estabelecidos de comum acordo entre as partes e, se não houver acordo, deve-se observar os incisos II e III do caput. ([Redação dada pela REN ANEEL](#)

[1.081, de 12.12.2023\)](#)

§2º (REVOGADO)

§ 3º Mediante solicitação expressa do consumidor e demais usuários submetidos à Lei nº 14.133, de 2021:

I - os prazos de vigência e as condições de prorrogação devem observar o disposto na Lei nº 14.133, de 2021, inclusive podendo ser estabelecida vigência por prazo indeterminado; e

II - o contrato com prazo indeterminado deve ser aditivado para estabelecimento de prazo de vigência e as condições de prorrogação, observada a diferença entre a data de solicitação e a do próximo aniversário do contrato:

a) se maior que 180 dias: a vigência será a data do próximo aniversário do contrato; e

b) se menor que 180 dias: a vigência será a segunda data de aniversário do contrato subsequente à data de solicitação.

7.2 Aplicação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD)

87. A Administração deve diligenciar junto à empresa a ser contratada para que seja observado o disposto no PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nos modelos de licitação e contratos. O parecer 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”.

7.3 Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas e observância da Lei de Acesso à Informação – LAI

88. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

8. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

89. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, o preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: contratação de serviços de fornecimento de energia elétrica por prestador exclusivo.

Valor estimado (Valor de referência): R\$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n° 00003/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU n° 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa n° 55 da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

90. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica da contratação, desde que sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

91. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 89.

92. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

93. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

94. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC nº 5).

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

Brasília, 18 de junho de 2025.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2025 11:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2025 10:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE DINIZ MENDES, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE DINIZ MENDES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 18:47. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 18:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00005/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Ata de Registro de Preços. Termo aditivo. Prorrogação de vigência, com fundamento no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

1. Esta Manifestação Jurídica Referencial NÃO se aplica aos casos de prorrogação de vigência cumulada com reequilíbrio econômico-financeiro da ARP.

2. Esta Manifestação Jurídica Referencial NÃO se aplica aos casos de prorrogação de vigência dos contratos decorrentes da ARP.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial aplica-se à hipótese de **termo aditivo para prorrogação da vigência de ata de registro de preços (ARP), com ou sem renovação dos quantitativos inicialmente contratados**, com fundamento no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023.

2. Esta manifestação **não se aplica aos casos de prorrogação de vigência cumulada com reequilíbrio econômico-financeiro da ARP** (arts. 124, “d”, e 134 da Lei nº 14.133, de 2021), o que demanda exame jurídico prévio específico.

3. **Não se aplica**, também, aos casos de **prorrogação de vigência dos contratos decorrentes da ARP**, que tem sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições próprias.

4. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

5. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

6. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada

pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

8. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

9. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Registra-se, assim, que a análise dos **termos aditivos para prorrogação de vigência das atas de registro de preços, com fundamento no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

11. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Questões técnicas, como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

12. **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 nº 73, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

13. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

14. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva nº 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. REQUISITOS PARA A PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DA ARP

15. A prorrogação da vigência de ata de registro de preços (ARP) está amparada no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023:

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Vigência da ata de registro de preços

Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e **poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.**

16. A Administração **deverá comprovar o atendimento dos seguintes requisitos essenciais** para formalizar a prorrogação:

4.1 Previsão na ata de registro de preços

17. Deve ser atestado nos autos que há previsão expressa de prorrogação da vigência na ata de registro de preços, conforme art. 15, IX, do Decreto nº 11.462, de 2023.

18. No caso de ausência de previsão da prorrogação da ARP, haverá **impedimento à celebração do termo aditivo**, tendo em vista os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica. Anote-se que a minuta padrão traz a previsão expressa e, se a Administração optar por excluir tal trecho, não poderá prorrogar a ARP.

19. Registre-se que, sem previsão no ato convocatório, a lei não autoriza a renovação contratual, argumento aplicável por analogia no caso de prorrogação da ata de registro de preços. Como ensina Justen Filho (2023, p.1343):

A renovação do contrato depende de explícita autorização no ato convocatório. **A omissão impede a renovação.** Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.

4.2 Anuência do fornecedor

20. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do termo aditivo, a manifestação de **concordância do fornecedor** com a prorrogação.

21. A prorrogação da ARP é um negócio jurídico bilateral, portanto, decorre de um acordo de vontade das partes, sendo necessário que o fornecedor manifeste, de forma antecipada e de maneira expressa, sua concordância em manter a relação.

22. Ademais, tal medida viabiliza eventual responsabilização do fornecedor por prejuízos causados caso descumpra as obrigações estabelecidas na ata.

4.3 Interesse da Administração e comprovação da vantajosidade do preço

23. A Administração deve apresentar **justificativa específica** para a prorrogação da ARP, em razão do princípio da motivação dos atos administrativos.

24. A Administração deverá, ainda, comprovar que o preço permanece vantajoso, a fim de atender a exigência do art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023. Para tanto, deverá realizar pesquisa de preços nos termos da IN SEGES/ME nº 65/2021 e o gestor deverá atestar expressamente a manutenção da vantajosidade.

4.4 Celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da ARP

25. A assinatura e formalização do termo aditivo deve ocorrer antes do término do prazo da vigência inicial da ARP, pois, após a extinção do prazo, sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não é juridicamente possível firmar o termo aditivo.

26. Caso o prazo de vigência inicial da ARP tenha sido superado, haverá solução de continuidade, o que **impede a prorrogação**, nos termos do art. 132 da Lei nº 14.133/2021 e da Orientação Normativa nº 89/2024 da AGU:

O prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é necessariamente de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, **podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais um ano, desde que formalizada na vigência inicial da ata** e comprovada a vantajosidade do preço registrado, tudo conforme os termos do art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023. Referência: art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023.

27. Alerta-se que a contagem da vigência da ARP deve observar o sistema **data a data** e caso não seja observada essa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e a impossibilidade da prorrogação (art. 89, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). Nesse sentido, o Enunciado PGF nº 142:

A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o § 3º do artigo 132 do Código Civil. Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

4.5 Manutenção das condições de habilitação

28. Deverá ser certificado nos autos que o fornecedor mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação, acompanhado da documentação comprobatória.

29. A Administração deverá consultar o **SICAF** para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a prorrogação da ata. As certidões com validade eventualmente vencidas ou prestes a vencer deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação da ata.

30. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "Ocorrências Impeditivas Indiretas", a Administração deve analisá-las e verificar, por meio do relatório específico, se existe ou não algum impedimento à prorrogação.

31. Além do SICAF, a Administração deve juntar aos autos a **Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU** (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas- CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

32. A existência de irregularidades no SICAF ou na Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU não impede, a princípio, a prorrogação da ata de registro de preços, que possui natureza distinta do contrato e não implica em dispêndio de recursos. Contudo, é necessário analisar a natureza da irregularidade, pois havendo impedimento intransponível a uma futura contratação, a Administração pode rever o interesse público na prorrogação da ata.

5. RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS

33. No âmbito da Advocacia-Geral da União foi firmado o entendimento de que é possível a renovação dos quantitativos inicialmente registrados na ata no caso de sua prorrogação, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e no PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 71000.062490/2024-61, seq. 58 e 61, respectivamente).

34. Assim, caso a Administração pretenda, no mesmo termo aditivo, renovar os quantitativos inicialmente registrados na ARP, deverá observar os seguintes requisitos:

5.1 Previsão no instrumento convocatório

35. Deve ser atestado nos autos que há previsão expressa da renovação dos quantitativos no instrumento convocatório.

36. Na ausência dessa previsão, **haverá impedimento para a renovação dos quantitativos da ata**, podendo a Administração prosseguir apenas com o saldo remanescente da ata.

5.2 Análise na fase de planejamento

37. A Administração deve certificar nos autos que houve análise da renovação dos quantitativos na fase de planejamento.

5.3 Observância do quantitativo da ata como limite

38. O termo aditivo deve prever o quantitativo para contratação futura dentro do limite definido na ata de registro de preços para o período de um ano, de forma a caracterizar-se a renovação dos quantitativos para o prazo prorrogado de vigência.

39. Caso o quantitativo previsto no termo aditivo extrapole o limite definido na ata de registro de preços para o período de um ano, a Administração deverá promover a adequação como condição para a formalização do termo aditivo.

40. É importante registrar que **a renovação de quantitativos não significa acréscimo nos quantitativos registrados**, o que é vedado pelo art. 23 do Decreto nº 11.462, de 2023.

5.4 Outros requisitos

41. A análise dos demais requisitos, como a comprovação da vantajosidade e a celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência, foi realizada no tópico anterior deste parecer e devem ser observados pela Administração.

6. MINUTA DE TERMO ADITIVO

42. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que disponham sobre:

- a) o objeto da ARP, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, atentando-se que deve ser de 1 (um) ano, conforme art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021;
- c) se for o caso, a renovação dos quantitativos inicialmente registrados, sem qualquer acréscimo em relação aos quantitativos originários;
- d) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo; e
- e) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

43. Devem constar da minuta os termos adequados tecnicamente para identificação das partes: "Gerenciador" e "Fornecedor", em substituição à "Contratante" e "Contratado", uma vez que a ata não tem natureza contratual.

44. Recomenda-se que o órgão assessorado utilize as minutas de aditivos e lista de verificação constantes do sítio eletrônico da AGU, quando disponibilizadas.

45. É importante lembrar que deverá ser adotado o sistema data a data para a contagem da vigência do termo aditivo, de acordo com o **Enunciado Consultivo PGF nº 143**:

143 LICITAÇÕES

Os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o artigo 61, parágrafo único, da lei n. 8.666, de 1993.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

46. Os dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

47. Registre-se que o Parecer n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (disponível no NUP: 00688.000716/2019-43), que trata da 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**”.

48. Deixa-se registrado que, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, não há necessidade de comprovação da disponibilidade orçamentária para assinatura da ata e, por consequência, para sua prorrogação, conforme art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023.

7. DA PUBLICIDADE E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

49. É obrigatória a divulgação da prorrogação da ata no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

8. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

50. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, o preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: prorrogação de vigência de ata de registro de preços

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL nº 00005/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 5 de maio de 2017, e Orientação Normativa nº 55 da Advocacia Geral da União.

....., de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

51. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a prorrogação (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

52. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 50.

53. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

54. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

55. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC nº 5).

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

Brasília, 21 de julho de 2025.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2687660763 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-07-2025 15:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2687660763 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-07-2025 10:47. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Aquisições. Critério de julgamento pelo menor preço. **Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria PGF n. 262, de 5 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. Esta Manifestação Jurídica Referencial se aplica aos procedimentos licitatórios para aquisição de bens comuns, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço e valor estimado da contratação igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

II. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica aos procedimentos licitatórios destinados à aquisição de:

- a) gêneros alimentícios;
- b) bens que sejam caracterizados como solução de tecnologia da informação – TIC;
- c) gás liquefeito de petróleo;
- d) bens com serviços agregados e que estejam sendo licitados como itens separados.

III. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica, ainda, aos procedimentos licitatórios destinados à aquisição internacional.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial se aplica a:

- procedimentos licitatórios para aquisição de bens comuns, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço e valor estimado da contratação igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

2. Esta manifestação não se aplica aos procedimentos licitatórios destinados à:

- a. aquisição de gêneros alimentícios;
- b. aquisição de bens que sejam caracterizados como solução de tecnologia da informação – TIC;
- c. aquisição de gás liquefeito de petróleo (GLP);
- d. aquisição de bens com serviços agregados e que estejam sendo licitados como itens separados;
- e. aquisição internacional.

3. O ente assessorado **deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer**, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minutas de termo de referência, edital, contrato, ata de registro de preços e lista de verificação atualizados e disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

4. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

5. Recomenda-se, desde já, elaborar o edital por meio do sistema “Gera AGU”, acessível em <https://cgu.agu.gov.br/edital/>. Trata-se de ferramenta disponibilizada pela AGU para criação de editais de pregão e concorrência, conforme os modelos padronizados, com possibilidade de adaptar ao caso concreto. A utilização dessa ferramenta garante celeridade, padronização, redução de falhas e adequação às normas vigentes.

6. Recomenda-se, ainda, que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>. Além disso, **devem** ser juntadas aos autos as declarações contidas no referido documento.

Recomendação:

7. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa:

- a. que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017;
- b. o atendimento às recomendações deste parecer, nos termos do modelo de atestado de adequação que consta ao final deste parecer;
- c. a utilização dos modelos de termo de referência, edital, contrato, ata de registro de preços e lista de verificação atualizados, disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU), em seu sítio eletrônico;
- d. qual modelo foi utilizado;
- e. as modificações, exclusões, inclusões ou adaptações eventualmente efetuadas, acompanhadas das respectivas justificativas;
- f. observar o IPP e juntar as respectivas declarações.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. A **Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

9. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

10. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

11. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF n. 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

12. Considerando que a análise dos **editais de pregão eletrônico para aquisições, com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais):** **(i)** representa significativo volume de processos na equipe; **(ii)** há minutas padrão atualizadas periodicamente pela AGU, com notas explicativas das questões jurídicas relevantes; **(iii)** a análise jurídica do edital e demais artefatos é mais simples do que os demais procedimentos licitatórios; e **(iv)** há possibilidade individualizada de consulta facultativa caso exista dúvida jurídica específica, considera-se que há enquadramento nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014, e pela Portaria PGF n. 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

13. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021. Questões técnicas, como 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. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

14. **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, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

15. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

16. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. CONTRATAÇÃO ESTIMADA DE BAIXO VALOR

17. Caso o valor estimado da licitação se encontre dentro dos limites do art. 75, II, da Lei n. 14.133, de 2021, está autorizada, em tese, a dispensa de licitação.

18. Nesse caso, **recomenda-se** que a Administração avalie a possibilidade e a vantajosidade de contratação direta do objeto, desde que atendidos os respectivos requisitos. Deve ser considerado, ainda, o custo-benefício e o tempo do processo administrativo na dispensa de licitação e no pregão, em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

19. O Portal de Compras do Governo Federal tem orientação no mesmo sentido, que pode ser acessada em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/40-recomendacao-sobre-a-priorizacao-do-uso-da-dispensa-de-licitacao-na-sua-forma-eletronica-atualizada>.

20. No momento de elaboração do presente parecer referencial, o limite para a contratação de baixo valor encontra-se atualizado pelo Decreto n. 12.343, de 2024: (i) para compras e serviços em geral (excetuado os de engenharia) é de **R\$ 62.725,59**.

21. Registre-se que a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União n. 69/2021 dispõe sobre a não obrigatoriedade de análise jurídica em dispensas e inexigibilidades de pequeno valor:

Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, e § 3º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação. Aplica-se o mesmo entendimento às

contratações diretas fundadas no art. 74, da Lei n. 14.133, de 2021, desde que seus valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos I e II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021.

5. NORMAS DE GOVERNANÇA

22. Deve ser observado o **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.

23. Ressalte-se que as disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.

24. Também deverá ser cumprido o **Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata das medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços pela Administração.

Recomendação:

25. 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);
- b. juntar tal autorização aos autos antes da efetiva contratação;
- c. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);
- d. manifestar-se acerca da essencialidade e o interesse público da contratação (art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015).

6. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

26. A escolha pelo pregão eletrônico deve ser justificada pela natureza jurídica do objeto da contratação, sendo **obrigatória para bens e serviços considerados comuns**, conforme arts. 29 e 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133, de 2021.

27. Considera-se bem comum aquele cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, inc. XIII, da Lei n. 14.133, de 2021).

28. **Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum** para efeito de utilização da modalidade pregão, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 54, de 2014.

29. Destaque-se que somente é possível licitar utilizando o pregão eletrônico sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021). **Alerta-se: se o critério de julgamento adotado for o maior desconto, não se aplica este Parecer Referencial.**

Recomendação:

30. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. declarar expressamente que o objeto pode ser considerado como bem comum.

31. Se a área técnica considerar que não se trata de bens comuns, ou seja, se os bens objeto da licitação forem caracterizados como especiais, não será possível adotar o pregão e, assim, não será aplicável o presente parecer referencial.

7. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

7.1 Hipóteses de aplicação

32. O art. 40, II, da Lei n. 14.133, de 2021, previu que as compras serão processadas por meio do sistema de registro de preços, quando pertinente.

33. De acordo com o art. 3º do Decreto n. 11.462, de 2023, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado **quando a Administração julgar pertinente, em especial:**

- I. quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II. quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas;
- III. quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV. quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V. quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

34. **Alerta-se: o SRP não deve ser adotado quando a Administração pretende realizar contratação única e integral do objeto registrado**, extinguindo-se a ata no primeiro uso, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

Licitação. Registro de preços. Cabimento. Contratação. Princípio da razoabilidade.

É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.

Acórdão 1351/2025 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Boletim de Jurisprudência n. 545.

Recomendação:

35. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar a eventual adoção do SRP, enquadrando a hipótese no art. 3º, *caput*, do Decreto n. 11.462, de 2023, ou em um ou mais incisos;
- b. atentar para não utilizar o SRP se for o caso de contratação única e integral do objeto registrado.

7.1 Intenção de Registro de Preços

36. A adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe a divulgação da intenção de registro de preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes.

37. **Atenção: apenas poderá ser dispensada essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante** (art. 86, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 9º, *caput* e § 2º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

38. **Alerta-se: não** devem ser utilizadas justificativas diversas para a não divulgação da IRP, tais como, dificuldades de gerenciamento ou necessidades urgentes do órgão, pois a única possibilidade para a dispensa, prevista em lei, é quando a entidade gerenciadora for a única contratante.

39. É possível, porém, que o órgão gerenciador estabeleça o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento, bem como aceite ou recuse, justificadamente, (i) quantitativos ínfimos; (ii) inclusão de novos itens; e (iii) itens da mesma natureza com modificações em suas especificações (art. 7º, I e II, do Decreto n. 11.462, de 2023).

40. Observa-se que em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133, de

2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

Recomendação:

41. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar nos autos a divulgação da Intenção de Registro de Preços;
- b. caso seja o único contratante, apresentar a devida justificativa para a não divulgação da IRP, e for o caso.

8. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

42. 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.

43. 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 e IN SEGES/ME n. 81/2022.**

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

45. Embora os documentos dessa fase sejam de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica.

8.1 Designação dos agentes públicos

46. A autoridade máxima do ente assessorado - ou a quem for delegada essa competência - deverá designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais da licitação e da contratação, de acordo com as regras previstas no art. 7º da Lei n. 14.133, de 2021, no Decreto n. 11.246, de 2022, bem como as normas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME n. 58, de 2022, e na Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022.

47. **Alerta-se:** pelo princípio da segregação de funções, é **vedada** a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com o objetivo de reduzir a ocorrência de fraudes e ocultação de erros na respectiva contratação (art. 7º, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 12 do Decreto n. 11.246, de 2022).

48. É **recomendável** a juntada aos autos de todos os atos formais de designação dos agentes públicos para as diferentes funções, certificando que houve atendimento ao princípio da segregação de funções.

49. Nesse sentido, **deverá ser comprovado nos autos a designação formal dos seguintes agentes:**

- **Equipe de planejamento**, que é o conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. É responsável pela elaboração dos documentos técnicos, como o estudo técnico preliminar, mapa de riscos, orçamento estimativo da licitação, termo de referência e minuta de edital.
- **Pregoeiro**, que é a pessoa designada, entre servidores efetivos, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. O pregoeiro é auxiliado pela **equipe de apoio, que também deve ser previamente designada.**
- **Gestores e fiscais do contrato**, a serem designados na fase de execução do contrato e representam a Administração para exercer as funções estabelecidas nos arts. 21 a 24 do Decreto n. 11.246, de 2022. Recomenda-se a designação previamente à assinatura do contrato, garantindo o acompanhamento e fiscalização integral e contínuo do processo.

50. **Atenção:** a escolha dos agentes públicos deve ser objeto de especial atenção do gestor, pois definem o planejamento, condução e todo o processo de contratação. Em relação à fiscalização contratual, destaca-se que a Administração pode ser responsabilizada por eventuais falhas ou prejuízos ao erário. Sendo assim, para escolha desses agentes públicos, a autoridade competente deverá considerar atentamente os requisitos do § 2º do art. 8º e do art. 10 do Decreto n. 11.246, de 2022.

Recomendação:

51. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar aos autos o ato formal de designação da equipe de planejamento e do pregoeiro e sua equipe de apoio;
- b. designar os gestores e fiscais da execução contratual, preferencialmente, antes da assinatura do contrato (art. 8º, § 6º, do Decreto n. 11.246, de 2022);
- c. observar atentamente os requisitos do § 2º do art. 8º e do art. 10 do Decreto n. 11.246, de 2022, para as designações.

8.2 Documento de Formalização da Demanda (DFD)

52. O Documento de Formalização da Demanda é **instrumento obrigatório** para a deflagração do certame e 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.

Recomendação:

53. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o DFD com todos 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.

8.3 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

54. 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 SEGES/ME n. 58/2022):

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:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

55. **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.

Recomendação:

56. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o ETP contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados;
- b. elaborar o ETP no Sistema ETP Digital, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 58/2022.

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

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

58. Quanto ao objeto da licitação, são vedadas especificações do objeto 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 **cautelas** para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

59. 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).

60. 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).

Recomendação:

61. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar justificativa para a necessidade da contratação, considerando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37), bem como aqueles previstos no art. 5º da Lei n. 14.133, de 2021: interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência,

eficácia, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

b) 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):

62. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. O art. 40 da Lei n. 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual, mediante adequadas técnicas quantitativas admitindo-se o fornecimento contínuo:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
(...)

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

63. Isso significa que a demanda a ser considerada para estimativa dos quantitativos deve considerar a necessidade para um ano. Essa 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**.

64. 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).

65. **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.

66. **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.

Recomendação:

67. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. elaborar justificativa 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).

68. **Atenção:** A recomendação se mantém ainda que seja adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP). A adoção do Sistema de Registro de Preços não dispensa a demonstração de correlação entre a demanda e as quantidades licitadas, ainda que haja alguma dificuldade na estimativa. A estimativa deve estar baseada na realidade do órgão e em estudos técnicos.

69. Cumpre observar, por outro lado, que o **art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023**, permite o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, **apenas nas seguintes situações:**

- quando for a primeira licitação ou contratação direta para o objeto e o órgão ou a entidade não tiver registro de demandas anteriores;
- no caso de alimento perecível; ou
- no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

70. Nessas situações, é **obrigatória a indicação do valor máximo da despesa** e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

71. Ainda sobre o SRP, o art. 15, II, do Decreto n. 11.462, de 2023, estabelece que o edital disporá sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens, desde que justificada. Essa medida oportuniza a participação de empresas de diferentes portes, ampliando a competitividade da licitação, o que pode levar a uma maior vantajosidade na contratação. Nesse caso, poderá haver multiplicidade de fornecedores para o mesmo item.

Recomendação:

72. Se for adotado o SRP, com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar que a situação se encaixa nas hipóteses do art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023;
- b. indicar o valor máximo da despesa;
- c. vedar a participação de outro órgão ou entidade na ARP.

c) 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):

73. 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).

74. A definição do valor estimado da contratação é ponto sensível da fase de planejamento e merece atenção específica por parte do gestor. Eventuais falhas, erros, irregularidades ou não cumprimento das regras legais pode levar a questionamentos de licitantes e órgãos de controle, comprometendo a contratação e o interesse público envolvido.

75. É a partir da definição do valor estimado que a Administração pode concluir pela viabilidade ou não da contratação, verificar a adequação orçamentária e analisar a exequibilidade e aceitação das propostas ofertadas na licitação.

76. A estimativa de valor impacta, ainda, outros pontos do processo de contratação, como a exclusividade ou não da participação de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas, valor da garantia eventualmente exigida, margens de preferência e reserva orçamentária.

77. É imprescindível, ainda, que sejam definidos os preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação.

78. 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).

79. 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.

80. Apesar de se tratar de questão eminentemente técnica, seguem orientações relevantes para a elaboração da pesquisa de preços.

c.1) Parâmetros

81. 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 Pannel 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.

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

83. 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.

84. **Atenção:** se for adotada a **pesquisa direta com fornecedores (art. 5º, IV)**, observar as cautelas estabelecidas no art. 5º, § 2º, em especial:

- juntar aos autos a solicitação formal de cotação feita aos fornecedores, por meio de ofício ou e-mail;
- manifestação técnica fundamentada acerca da escolha dos fornecedores consultados, constando todas as informações estabelecidas no § 2º do art. 5º;
- demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais;
- que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

85. **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).

86. **Alerta-se:** a utilização da ferramenta "**Banco de Preços**" (ou cotação zênite, ou fonte de preços etc.) **não atende aos requisitos da legislação**, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

87. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). A fonte primária deve ser o Pannel de Compras do Governo Federal (art. 23, § 1º, inciso I da Lei n. 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

88. **Caso a Administração utilize o Banco de Preços como ferramenta auxiliar de pesquisa, deverá juntar aos autos as informações primárias (Pannel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos**, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

89. Se for adotado o SRP e, após a publicação da Intenção de Registro de Preços (IRP), houver manifestação de interesse por parte de outros órgãos, **recomenda-se** que a Administração analise a necessidade de realizar uma nova pesquisa de preços, considerando os novos quantitativos demandados pelos órgãos participantes e eventual impacto na economia de escala.

Recomendação:

90. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar pesquisa de preços, ampla e idônea, observando as diretrizes traçadas pela Lei n. 14.133, de 2021, e IN SEGES/ME n. 65, de 2021, a fim de definir o valor estimado da contratação;
- b. caso utilize o Banco de Preços, juntar as informações respectivas do Pannel de Preços ou contratações similares que confirmem a pesquisa;
- c. avaliar a necessidade de realizar nova pesquisa de preços, em caso de manifestação de interesse de outros órgãos após IRP.

c.2) Metodologia para obtenção do preço estimado

91. 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).
92. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).
93. 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).
94. 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).

c.3) Formalização da pesquisa

95. 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.
96. **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).

Recomendação:

97. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021;
- b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

c.4) Orçamento sigiloso

98. O art. 24 da Lei n. 14.133, de 2021, autoriza a Administração a optar pelo orçamento sigiloso, desde que de forma justificada, salvo se o critério de julgamento for o maior desconto, quando a publicidade do orçamento é obrigatória.

99. Assim, caso a Administração opte por tornar o orçamento sigiloso, deve apresentar a devida justificativa (art. 18, XI, da Lei n. 14.133, de 2021).

100. **Alerta-se:** o sigilo não prevalece para os órgãos de controle interno e externo, aos quais devem sempre ser franqueados os dados (art. 24, I).

101. A Administração deverá ter cautela, ainda, quanto ao encaminhamento dos autos internamente e para a Procuradoria. **Recomenda-se** que o ente assessorado observe as normas da Portaria Normativa AGU n. 8, de 2021, que disciplina as formas de acesso, utilização e manutenção do módulo Administrativo do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SUPERSAPIENS.

102. **Devem ser observadas**, também, as diretrizes constantes da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73, de 2022, em especial, art. 12.

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

103. No caso das compras, o parcelamento do objeto é a regra, desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, V, “b”, Lei n. 14.133/2021). Para aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei n. 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.

104. 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.

105. 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.

106. **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 vantagem da contratação (Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário).

107. **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).

108. Se a contratação envolver diversas localidades do Estado/País, o agrupamento traz risco à competitividade do certame. Nesse caso, a Administração deve **justificar a concentração do objeto à luz desse fato**, pois, em tese, seria possível o parcelamento da contratação. O objetivo dessa recomendação é que haja uma melhor definição do objeto contratual, considerando a capacidade das empresas no mercado de executar o objeto na magnitude pretendida pela Administração, de forma a não restringir a competitividade.

Recomendação:

109. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. observar a regra do parcelamento do objeto, nos termos do art. 40, V, “b”, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021;
- b. justificar eventual agrupamento nos termos das orientações acima, observando que somente será possível o agrupamento se for comprovado que essa escolha é a que melhor atende o art. 40, § 3º, Lei n. 14.133/2021.

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

110. Deve ser providenciado o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública.

8.4 Mapa de Riscos

111. 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, 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>).

112. 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.

Recomendação:

113. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar e juntar aos autos o mapa de riscos, adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 5.2 do IPP).

8.5 Termo de Referência (TR)

114. O Termo de Referência é documento obrigatório e necessário para a contratação de bens e serviços, sendo documento constitutivo da fase preparatória da instrução do processo de licitação (art. 3º, I, da IN SEGES/ME n. 81, de 2022).

115. 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, além do disposto no art. 40, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, para o caso específico de compras:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata a Portaria n. 938, de 2 de fevereiro de 2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei n. 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa n. 65, de 7 de julho de 2021, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

116. Destaca-se a necessidade de **compatibilizar o conteúdo** dos estudos preliminares com o termo de referência, de modo que não existam contradições entre os documentos.

Recomendação:

117. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o TR utilizando o modelo padronizado pela AGU, em sua versão mais recente, contendo todos os elementos necessários, nos termos acima informados;
- b. indicar eventuais alterações, exclusões ou inclusões nas partes editáveis do modelo, acompanhadas das respectivas justificativas;
- c. elaborar o TR no Sistema TR Digital, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022;
- d. compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR, evitando contradições entre os documentos.

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

a) alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração:

119. O Decreto n. 10.947, de 2022, 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.

120. O art. 7º da IN SEGES/ME n. 81/2022, c/c e Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 2021, determinam que o TR esteja alinhado ao PCA e ao Plano Diretor de Logística Sustentável da entidade.

Recomendação:

121. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar que a contratação pretendida está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável e incluir tal informação no TR.

b) previsão de critérios de sustentabilidade:

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

123. 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.

124. 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>.

125. 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.

126. **Atenção:** evitar previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

Recomendação:

127. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, incluindo no TR os requisitos de sustentabilidade previstos;
- b. caso o objeto contratual não conste no Guia, devem ser verificadas normas específicas sobre o bem, conforme orientação do Guia;
- c. se o bem não se sujeitar a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa.

c) observação do catálogo de padronização:

128. 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.

129. O uso do catálogo de padronização 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).

130. Portanto, **se o bem a ser adquirido se encontrar contemplado no catálogo, as minutas ali padronizadas devem ser, obrigatoriamente, utilizadas**. Caso não sejam, deve haver justificativa adequada, inclusive em relação à eventual desatualização dos modelos.

131. **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:

132. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. verificar se o objeto da licitação está contemplado no catálogo eletrônico de padronização;

- b. caso o objeto esteja contemplado, devem ser utilizadas as minutas padronizadas do catálogo ou apresentada justificativa;
- c. se o objeto for composto por itens contemplados e itens não contemplados, atentar para que sejam observadas as especificações técnicas e demais requisitos constantes do catálogo.

d) condições gerais da contratação

133. A Administração deve certificar que o **bem não se enquadra como bem de luxo**. 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 a ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte (art. 2º do Decreto n. 10.818, de 2021). Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades a que se destinam.

134. As especificações do objeto devem ser claras e precisas, contemplando eventuais requisitos específicos, observando o catálogo eletrônico de padronização, se for o caso (como, por exemplo, no caso de água mineral). O gestor deve atentar para que as especificações não restrinjam a competitividade.

135. Devem ser fixados **preços unitários máximos para cada item do objeto** (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I, da IN SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021).

Recomendação:

136. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. certificar que o bem não se enquadra como bem de luxo;
- b. assegurar que as especificações sejam precisas e adequadas a satisfazer a necessidade pública;
- c. assegurar que as especificações não restringem a competitividade do certame;
- d. fixar os preços unitários para cada item do objeto.

e) vigência e regime de fornecimento dos bens

137. Deve ser informado o prazo de vigência **da contratação, ainda que haja substituição do termo de contrato**, o que pode ser feito, por exemplo, por nota de empenho ou outro instrumento equivalente, se admitido. Não é necessário que o prazo de vigência seja de 12 meses, devendo ser adequado às condições impostas ao contratado, como prazo de entrega e demais providências previstas no contrato, desde que limitado aos créditos orçamentários.

138. **Atenção:** a validade da ata de registro de preços não se confunde com vigência da contratação, uma vez que ata e contrato são institutos diversos. O contrato deriva da ata e deve ser celebrado durante sua validade, porém, tem vigência própria. A ata de registro de preços não substitui o contrato. Assim, deverá ser informada a vigência da contratação, ainda que haja substituição do termo de contrato. Portanto, **o prazo da contratação não pode ser contado a partir da assinatura da ata de registro de preços**. São prazos independentes e próprios. O prazo da contratação, a ser inserido no TR, deve ser contado da assinatura do termo contratual ou de data futura a ser indicada.

139. A Administração deve observar, ainda, se a contratação será para fornecimento contínuo (art. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021) ou por escopo (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021), adotando a redação adequada da vigência da contratação.

140. **Alerta-se:** existem três tipos de regime de fornecimento de bens previstos na Lei n. 14.133, de 2021:

- **fornecimento integral**, que é aquele em que a entrega ocorre de uma só vez, de forma imediata ou não, sendo considerada como imediata se ocorrer dentro do prazo máximo de 30 dias da ordem de fornecimento (art. 6º, X);
- **fornecimento parcelado**, que é aquele em que a entrega ocorre de forma fracionada durante um período de tempo pré-determinado, sendo necessário indicar no TR as parcelas, condições e prazos, além da forma de

recebimento e pagamento;

- **fornecimento contínuo**, que são as compras realizadas pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas (art. 6º, XV).

141. **Atenção:** se o prazo de entrega é de até 30 (trinta) dias contados a partir da solicitação, em remessa única, a entrega, sempre que solicitada, será única e integral e não parcelada. A aquisição em quantidade inferior ao total registrado não implica em entrega parcelada se a quantidade a ser entregue for o total adquirido naquela solicitação e sua entrega ocorrer em até 30 dias da ordem de fornecimento. Assim, recomenda-se certificar a condição de entrega e forma de fornecimento em conformidade com o interesse da Administração e de acordo com as orientações acima expostas.

Recomendação:

142. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. definir o regime de fornecimento do bem, de forma justificada;
- b. definir o prazo de vigência da contratação, que deve ser suficiente para que sejam cumpridas as obrigações contratuais;
- c. não confundir o prazo de vigência da contratação com a vigência da ata de registro de preços.

f) indicação ou vedação de marca

143. O art. 41, I, da Lei n. 14.133, de 2021, admite a indicação de uma ou mais marcas ou modelos, de forma excepcional e devidamente justificada. As hipóteses que autorizam tal indicação são taxativas e, ainda que presentes, exigem justificativa:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência.

144. **Alerta-se:** é possível que o licitante apresente prova de qualidade de produto similar aos das marcas eventualmente indicadas, nos termos do art. 42 da Lei n. 14.133, de 2021.

145. **Atenção:** observar o disposto no art. 40, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021, que dispõe que o parcelamento não será adotado quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

146. De outro lado, é possível vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual, conforme art. 41, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

Recomendação:

147. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar eventual indicação de marca na especificação do objeto, demonstrando sua necessidade (art. 41, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c Súmula 270 do TCU);
- b. é possível inserir expressões como “equivalente ou similar” às marcas indicadas, na especificação do bem.

g) amostra

148. A exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito serve para comprovar a aderência do produto ofertado às especificações definidas no termo de referência. Está prevista no art. 17, § 3º, art. 41, inciso II, e art. 42, § 2º, todos da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 29, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73, de 2022.

149. **Trata-se de medida excepcional**, que deve ser devidamente **justificada nos autos**. Registre-se que o julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

150. **Alerta-se:** havendo mais de um item na licitação, os itens para os quais serão exigidas as amostras devem estar **expressamente especificados no TR**.

151. Os aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade que serão avaliados devem ser informados, preenchendo adequadamente os itens respectivos do TR. **Atenção:** não deve ser feita exigência genérica, sem especificação dos padrões mínimos de aceitabilidade e os aspectos que serão avaliados.

152. O item relativo à amostra deve ser adequadamente preenchido, inserindo todos os dispositivos específicos da minuta padrão e observar, em especial:

- exigir amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU n. 538/2015 - Plenário e n. 2.796/2013 - Plenário);
- detalhar as regras para avaliação objetiva das amostras (Acórdão TCU n. 1.491/2016 - Plenário);
- prever, expressamente, penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU n. 299/2011 - Plenário).

Recomendação:

153. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar eventual exigência de amostra do produto;
- b. indicar com clareza e precisão sobre quais itens do objeto recairá a exigência de amostra;
- c. especificar os aspectos que serão analisados e os padrões mínimos de aceitabilidade;
- d. observar as recomendações do TCU acima indicadas.

h) margens de preferência

154. O art. 26 da Lei n. 14.133, de 2021, previu a possibilidade de serem estabelecidas margens de preferência para bens manufaturados nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

155. O Decreto n. 11.890, de 2024, regulamenta a questão e dispõe:

Art. 3º Nos processos de licitação realizados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais que atendam aos regulamentos técnicos pertinentes e às normas técnicas brasileiras poderão ser objeto de margem de preferência normal, na forma prevista em resolução da CICS, de até dez por cento sobre o preço dos produtos manufaturados estrangeiros ou dos serviços estrangeiros.

Recomendação:

156. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. verificar se o bem objeto da contratação está contemplado com margem de preferência normal ou adicional, conforme resoluções da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – CICS;

- b. se for o caso, justificar o enquadramento e inserir o item pertinente do TR;
- c. observar o art. 27 da Lei n. 14.133, de 2021.

i) subcontratação

157. Importa registrar que **não pode ser admitida subcontratação para o fornecimento de bens**, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios, conforme nota explicativa da minuta padrão.

158. Observe-se, ainda, que é vedada a subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação (Decreto n. 8.538, de 2015, art. 7º, I e § 2º). Nesses termos, a despeito do art. 122 da Lei n. 14.133/2021 mencionar a possibilidade de subcontratação para fornecimento, deve haver uma prestação de serviço acessório envolvida, pois, caso contrário, a subcontratação envolverá, necessariamente, a parcela principal do objeto.

j) garantia, manutenção e assistência técnica

159. A **garantia legal** é aquela estabelecida no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990). Portanto, se essa garantia for suficiente para os bens objeto da contratação, basta ser utilizada a redação correspondente na minuta padrão.

160. É possível, ainda, exigir a **garantia contratual dos bens, complementar à legal, que deve ser devidamente justificada**.

161. A garantia contratual não tem vigência atrelada à duração do contrato e pode ser definida por período diferente da vigência contratual, conforme Orientação Normativa AGU n. 51, de 2014, válida perante a Lei n. 14.133, de 2021:

A garantia legal ou contratual do objeto tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual.

162. **Atenção:** na hipótese de garantia contratual dos bens, manutenção ou assistência técnica, será necessária assinatura de contrato, pois a situação não se encaixará no inciso II do art. 95 da Lei n. 14.133, de 2021.

k) critérios de medição e pagamento

163. Devem ser observadas as disposições da Instrução Normativa SEGES/ME n. 77, de 2022, que já vêm contempladas na redação da minuta padrão da AGU. Nesses termos, **recomenda-se que a redação seja mantida sem alterações**, de forma a evitar questionamentos, cabendo apenas o preenchimento das partes editáveis, observando-se as notas explicativas respectivas.

l) antecipação do pagamento

164. O art. 145, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, permitiu, **excepcionalmente**, a antecipação do pagamento, se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem. **Exige-se justificativa técnica** e expressa previsão no instrumento convocatório.

165. Assim, deve a Administração analisar se o mercado opera com exigências comerciais específicas para o produto, o que levaria à inviabilidade da contratação caso não haja a antecipação do pagamento.

166. A respeito do assunto, a AGU editou a Orientação Normativa AGU n. 76, de 2023:

I – Nos contratos administrativos regidos pela Lei n. 14.133, de 2021, em regra, é vedado o pagamento antecipado, parcial ou total, do objeto contratado, sendo excepcionalmente admitido desde que, motivadamente, seja justificado o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- a) a medida proporcione sensível economia de recursos ou represente condição indispensável para a consecução do objeto;

- b) haja previsão expressa no edital de licitação ou no instrumento formal de contratação direta; e
- c) contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

II – A partir do exame das circunstâncias que são próprias de cada caso concreto, e para resguardar o interesse público e prejuízos ao erário, poderá, ainda, a administração exigir garantias adicionais para fins de admissão do pagamento antecipado, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como poderá adotar outras cautelas, tais como: comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; exigência de certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras.

167. Em resumo, para que seja viabilizada a antecipação do pagamento, é necessário que a Administração **apresente justificativa e comprove o atendimento dos seguintes requisitos:**

- a medida deve proporcionar sensível economia de recursos ou representar condição indispensável para a consecução do objeto;
- haja previsão expressa no edital de licitação;
- contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

168. A Administração pode, ainda, **adotar cautelas adicionais para resguardar o erário**, tais como:

- exigir garantias adicionais, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96 da Lei n. 14.133, de 2021;
- exigir a comprovação a execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente;
- exigir a emissão de título de crédito pelo contratado;
- exigir o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração;
- exigir certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras.

m) reajuste

169. Deverá ser **obrigatoriamente** indicado o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado, **independentemente do prazo de vigência da contratação**, ou seja, ainda que seja inferior a 12 meses.

170. **Atenção:** a data-base do reajuste deve ser **vinculada à data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), conforme consta da minuta padrão, que **não deve ser alterada**.

171. **Alerta-se:** devem ser adotadas as orientações abaixo:

- adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- 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;
- 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 n. 5/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013).

Recomendação:

172. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. indicar o índice de reajuste do contrato, ainda que a vigência seja inferior a 12 meses;
- b. manter a redação da minuta padrão, limitando-se a preencher as informações sobre o índice e a data do orçamento;
- c. definir o índice conforme as orientações acima;
- d. justificar a escolha do índice.

n) requisitos de habilitação

173. Os requisitos de habilitação devem ser previstos conforme os parâmetros estabelecidos nos arts. 62 a 70 da Lei n. 14.133, de 2021 estando restritos ao rol definido pelos arts. 66 a 69, salvo se houver previsão em leis especiais.

174. A minuta padrão da AGU traz os requisitos gerais. Compete à Administração analisar, de forma ponderada, se tais requisitos são pertinentes ao caso concreto, podendo **excluir** aqueles que sejam incompatíveis, excessivos ou que possam restringir a competitividade do certame. As exigências devem ser limitadas às condições imprescindíveis para o satisfatório cumprimento do objeto licitado. Conforme preceitua o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, somente serão permitidas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

175. Quanto à **habilitação jurídica**, é importante esclarecer que a exigência de ato de autorização para o exercício da atividade a ser contratada deve ser específica e fundamentada em lei. Nos termos da nota explicativa da minuta padrão, “*A Administração deve analisar se a atividade relativa ao objeto a ser contratado exige registro ou autorização para funcionamento, em razão de previsão legal ou normativa*”. Se for o caso, devem ser especificados: (i) o documento a ser apresentado, (ii) o órgão competente para expedir-lo e (iii) o fundamento legal.

176. A **habilitação fiscal e trabalhista**, via de regra, não deve ser dispensada, salvo nas hipóteses do art. 70, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

177. **Atenção:** não devem ser dispensadas, em nenhuma hipótese, as exigências relativas à prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social, salvo em caso de calamidade pública de âmbito nacional (art. 195, § 3º, c/c art. 167-D, parágrafo único, ambos da Constituição Federal).

178. É, ainda, **obrigatória** a previsão do art. 7º, inc. XXXIII, da CF, que trata da proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz (art. 68, inciso VI, da Lei n. 14.133, de 2021).

179. Em relação à **qualificação técnica**, as notas explicativas da minuta padrão da AGU esclarecem que o art. 67 da Lei n. 14.133, de 2021, não estabelece exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional para aquisição de bens, apenas para obras e serviços.

180. Entretanto, é juridicamente possível que a Administração formule exigências de qualificação técnica dos fornecedores no caso de compras de bens, caso fique comprovado que a medida é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações pertinentes à execução do objeto (com fundamento no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

181. Se for esse o caso, deve ser apresentada a **justificativa técnica** e observadas as regras, limites e princípios estabelecidos para a qualificação técnica na contratação de serviços, devidamente adaptadas às peculiaridades das compras. **Alerta-se:** a qualificação técnica deve ser avaliada com razoabilidade, sem exigências desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

182. Em relação ao registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente, alerta-se que é hipótese extremamente remota a ser aplicada em aquisições e depende de lei específica que determine tal exigência, a ser comprovada nos autos.

183. Quanto aos **atestados** de qualificação técnica, não há previsão na Lei n. 14.133, de 2021, para o caso de compras. A nota explicativa da minuta padrão da AGU orienta que somente é cabível exigir atestados quando houver alguma atividade envolvida com o fornecimento do bem que justifique esse cuidado. Como exemplo, cita a hipótese de “*uma logística complexa para entrega de bens em todo território nacional e cuja falta possa acarretar sérios danos à saúde das pessoas*”.

Também pode ser citado como exemplo a montagem e a instalação de equipamentos sofisticados, que exige conhecimento especializado. De todo modo, os atestados se referem a um serviço associado ao bem e não ao bem em si”.

184. **Recomenda-se fortemente a leitura atenta das notas explicativas da minuta padrão caso sejam feitas exigências de qualificação técnica**, garantindo-se o pleno atendimento às disposições legais.

185. Em relação à habilitação econômico-financeira, destaca-se que o art. 69 da Lei n. 14.133, de 2021, **restringiu** aos seguintes documentos: a) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e b) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

186. A Administração pode exigir **capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10%** (dez por cento) do valor estimado da contratação, caso se trate de compras para entrega futura. Entretanto, tais exigências **não podem ser cumulativas e deve ser apresentada justificativa técnica** (art. 69, §4º, da Lei n. 14.133, de 2021).

187. A escolha do percentual acima indicado é discricionária da Administração, porém, deve ser proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato. Trata-se de exigência que tem potencial para restringir a competitividade do certame, pois, o percentual está atrelado ao valor total estimado da contratação. Assim, em casos de maior vulto, pode afastar a participação de microempresas ou empresas de pequeno porte, o que deve ser considerado na justificativa.

188. **Alerta-se:** os requisitos de qualificação técnica e econômica devem ser adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, nos termos do Acórdão TCU n. 1417/2008 - Plenário.

189. **Importante:** caso o licitante concorra em mais de um item, deve comprovar os requisitos de habilitação cumulativamente, isto é, somando as exigências do item em que venceu às do item em que estiver concorrendo, e assim sucessivamente, sob pena de inabilitação, além da aplicação das sanções cabíveis (Fonte: PARECER n. 00003/2024/CNMLC/CGU/AGU, NUP 19973.002863/2024-28, Sapiens, seq. 13).

190. Deve ser observado, ainda, o disposto no art. 70, inc. III, da Lei n. 14.133, de 2021, segundo o qual as exigências de habilitação poderão ser dispensadas, *“total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)”*. Registre-se que os valores são atualizados anualmente por Decreto, o que deve ser verificado pela Administração.

Recomendação:

191. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. analisar os requisitos de habilitação constantes da minuta padrão e, se for o caso, excluir aqueles que sejam incompatíveis, excessivos ou que possam restringir a competitividade do certame;
- b. limitar as exigências às condições imprescindíveis para o satisfatório cumprimento do objeto licitado;
- c. somente exigir ato de autorização (habilitação jurídica) se houver fundamento em lei, especificando-se o documento a ser apresentado, o órgão competente para expedi-lo e o fundamento legal;
- d. não excluir as exigências relativas à prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social, nem a obrigação do art. 7º, inc. XXXIII, da CF;
- e. a qualificação técnica somente pode ser exigida se ficar comprovado que é medida indispensável à garantia do cumprimento das obrigações de execução do contrato;
- f. em caso de exigência de qualificação técnica, deve ser apresentada justificativa, que avalie a medida com razoabilidade, sem exigências desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo;
- g. em caso de exigência de qualificação técnica, recomenda-se fortemente a leitura atenta das notas explicativas da minuta padrão;
- h. caso sejam incluídos requisitos de habilitação econômico-financeira, observar que as exigências de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo não podem ser cumulativas e deve haver justificativa, inclusive para a escolha do percentual;
- i. nas hipóteses do art. 70, III, da Lei n. 14.133, de 2021, justificar eventual exigência dos requisitos de qualificação econômico-financeira e qualificação técnica.

o) adequação orçamentária

192. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021:

Lei n. 8.429, de 1992

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

[...]

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

Lei n. 14.133, de 2021

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

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

194. **Atenção:** caso se trate de licitação destinada ao registro de preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou do instrumento substitutivo (art. 17 do Decreto n. 11.462, de 2023).

195. **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).

196. 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).

Recomendação:

197. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar 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, **como condição essencial ao prosseguimento da licitação;**
- b. preencher o item do TR com todas as informações adequadas e pertinentes ao exercício financeiro da contratação;
- c. tratando-se de SRP, a indicação da dotação orçamentária pode ser deixada para o momento de assinatura do contrato ou instrumento equivalente;
- d. informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

9. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

198. A Lei Complementar n. 123, de 2006, estabelece normas gerais relativas ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado a ser dispensado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), tendo o Decreto n. 8.538, de 2015, regulamentado a matéria.

199. As disposições do referido Decreto se aplicam também ao agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual – MEI e sociedades cooperativas equiparadas (COOP), assim consideradas aquelas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte (art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007).

200. Sobre os benefícios concedidos pela lei e decreto, é importante apresentar algumas considerações.

9.1 Licitação exclusiva

201. 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)**.

202. **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).

9.2 Cota reservada

203. O art. 8º do Decreto n. 8.538, de 2015, prevê que, nas licitações com objeto divisível, 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 ME e EPP, salvo se houver prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto, **devidamente justificado**.

204. O art. 8º, § 2º, do Decreto determina que o edital **deverá** prever que, se não houver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.

205. Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a principal (do mesmo item da licitação), a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço (art. 8º, § 3º).

206. Registre-se o **entendimento vinculante da Advocacia-Geral da União** no sentido de que as **cotas reservadas de até 25% podem ultrapassar o valor de R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais), conforme Despacho n. 00098/2021/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União por meio do Despacho do Advogado-Geral da União n. 071, de 17 de março de 2021 (NUP 25000.193248/2018-73, seq. 24 a 27 do Sapiens).

9.3 Afastamento da exclusividade da licitação e da cota reservada

207. 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.

208. **Atenção:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

Recomendação:

209. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. analisar a incidência do tratamento diferenciado às ME, EPP e COOP, nos termos do Decreto n. 8.538, de 2015;
- b. destinar o certame à participação exclusiva de ME, EPP e COOP, caso o valor da contratação não ultrapasse R\$ 80.000,00;
- c. destinar o item ou grupo/lote, cujo valor não ultrapasse R\$80.000,00, à participação exclusiva de ME, EPP e COOP;
- d. nos itens ou grupo/lote que ultrapasse o valor de R\$80.000,00, prever cota reservada de até 25%, para participação exclusiva de ME, EPP e COOP;
- e. justificar eventual afastamento dos benefícios da licitação exclusiva ou cota reservada, com fundamento nas hipóteses taxativas do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015.

210. 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.

10. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

211. 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.

212. **Alerta-se:** a utilização do presente parecer referencial pressupõe a utilização das minutas padronizadas de edital e contrato e, se for o caso, ata de registro de preços, disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, em sua versão mais atualizada.

213. Assim, não sendo utilizada a minuta padronizada da AGU, o processo deverá ser encaminhado para análise jurídica individualizada, **a cargo da Procuradoria local** (art. 2º da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73, de 24 de março de 2025).

10.1 Da minuta de edital

214. Sobre o conteúdo da minuta de edital, merecem destaques os pontos a seguir.

a) das restrições à participação

215. No tópico “Da Participação na Licitação”, a Administração deve ter especial cautela no item relativo às vedações de participação, mantendo a redação da minuta padrão nas partes não editáveis e **justificando eventual vedação à participação de cooperativas e consórcios**.

216. **Alerta-se:** a respeito das **cooperativas**, admite-se a vedação de participação apenas nas hipóteses de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, que não se enquadrem nas permissões do art. 10 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017. Portanto, nas aquisições deve ser excluído o subitem da minuta padrão (redação em vermelho) que veda a participação das sociedades cooperativas, sob pena de ferir a competitividade do certame.

217. Em relação aos **consórcios**, a vedação à participação é excepcional e deve ser justificada pela Administração, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.

218. É vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de cooperativas. Não é permitido, também, estabelecer preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato (art. 9º, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021).

219. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional (art. 9º, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021).

b) modo de disputa

220. A minuta padrão traz todas as previsões relacionadas ao modo de disputa escolhido pela Administração, em atuação discricionária. Entretanto, é necessário observar que a **utilização isolada do modo de disputa fechado é vedada quando adotado o critério de julgamento de menor preço** (art. 56, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021).

Recomendação:

221. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. permitir a participação de cooperativas na licitação, por se tratar de aquisição;
- b. justificar eventual vedação à participação de consórcios;
- c. não utilizar o modo de disputa fechado de forma isolada no presente caso.

10.2 Da minuta de ata de registro de preços

222. A minuta de Ata de Registro de Preços (ARP) deve ser utilizada sempre que a licitação for processada sob o Sistema de Registro de Preços.

223. **Atenção:** a ata de registro de preços é documento **diferente do contrato e não o substitui**. Assim, sempre que adotado o SRP, a Administração deverá providenciar a minuta de ata de registro de preços e a minuta de contrato, salvo, nesse último caso, se houver substituição por instrumento equivalente, nos termos da lei.

224. A minuta padrão da AGU traz todos os elementos necessários e suficientes da ARP, devendo ser respeitada integralmente. Destacam-se os seguintes pontos:

a) vigência da ata

225. O prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é necessariamente de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais de um ano, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto n. 11.462, de 2023, e Orientação Normativa AGU n. 89, de 2024).

226. **Alerta-se:** não é possível estabelecer prazo de vigência diferente de um ano, nem marco inicial da vigência diferente do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, pois a lei é expressa a respeito do tema.

227. **Atenção:** conforme tratado anteriormente neste parecer, **a validade da ata de registro de preços não se confunde com vigência da contratação, uma vez que ata e contrato são institutos diversos**. O contrato deriva da ata e deve ser celebrado durante sua validade, porém, tem vigência própria. A ata de registro de preços não substitui o contrato.

228. É indispensável que a possibilidade de prorrogação da ata esteja expressamente prevista (art. 15, IX, do Decreto n. 11.462, de 2023).

b) adesão à ata de registro de preços

229. A **regra geral** é que a ata de registro de preços **poderá ser utilizada por órgãos ou entidades não participantes**, desde que observados os requisitos do art. 86, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 31 do Decreto n. 11.462, de 2023. É o procedimento chamado de “adesão” ou “carona”. Frise-se que tal procedimento não é objeto deste parecer referencial.

230. Excepcionalmente, **poderá ser vedada a adesão à ARP, mediante justificativa** adequada. Destaca-se que a vedação da adesão pode ter como fundamento o art. 7º, I e XI, do Decreto n. 11.462, de 2023, em razão da capacidade de gerenciamento do gerenciador.

231. Há expressa vedação da participação de outro órgão ou entidade na ata na hipótese do art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023, quando há registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

c) renovação dos quantitativos

232. No âmbito da Advocacia-Geral da União foi firmado o entendimento de que é possível a renovação dos quantitativos inicialmente registrados na ata no caso de sua prorrogação, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e no PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 71000.062490/2024-61, seq. 58 e 61, respectivamente).

233. Para tanto, a Administração deve **analisar, na fase de planejamento da licitação**, a possibilidade de renovação dos quantitativos em caso de prorrogação de vigência da Ata, bem como incluir expressa **previsão no edital e na ata**, tudo conforme o entendimento exposto nos pareceres acima indicados. A propósito, o tema encontra-se abordado no item 5 do **Parecer Referencial n. 00005/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU** (NUP 00407.059564/2025-42, seq. 5, do Sapiens).

Recomendação:

234. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. estabelecer a vigência da ata de registro de preços em 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, necessariamente;
- b. justificar eventual vedação à adesão de entidades não participantes à ARP;
- c. vedar a participação de outro órgão, caso se trate da hipótese do art. 82, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021;
- d. analisar a possibilidade de renovação dos quantitativos inicialmente registrados em caso de prorrogação da ARP, documentando nos autos;
- e. prever expressamente no edital e ata a possibilidade de renovação dos quantitativos, se for o caso.

10.3 Da minuta de contrato**a) substituição do termo de contrato por instrumento equivalente**

235. É possível a substituição do termo de contrato por instrumento equivalente (carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) em duas hipóteses:

- o nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor (art. 95, II, da Lei n. 14.133, de 2021); e,
- o sempre que o valor do contrato se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, nos termos do art. 95, I, da Lei n. 14.133, de 2021 (Orientação Normativa AGU n. 84, de 2024).

236. **Atenção:** entende-se como entrega imediata aquela que ocorre no prazo máximo de 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento (art. 6º, X, da Lei n. 14.133, de 2021).

237. O art. 95, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o instrumento substitutivo deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei, no que couber, de forma que preveja as condições essenciais que regerão a execução contratual, 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, entre outras.

238. A minuta padronizada de Termo de Referência da AGU traz, no **Anexo I**, as regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato. Assim, sempre que houver substituição do termo de contrato, tal Anexo deve ser utilizado. Deverá, ainda, ser utilizado o **Anexo II** do TR, que traz uma minuta de Termo de Ciência e Concordância do contratado com as regras e obrigações da contratação previstas no Termo de Referência e em seu Anexo I.

239. Registre-se que, nas licitações por itens ou grupos, a Administração pode utilizar o instrumento contratual para alguns itens/grupo e instrumento substitutivo para outros, desde que apresente justificativa e que tal opção esteja clara e expressa na fase de planejamento, comprovando-se nos autos.

b) vigência e extinção contratual

240. Quanto à minuta de contrato, destaca-se a necessidade da **adoção da redação adequada das Cláusulas de vigência e de extinção contratual**, que devem estar em consonância com a natureza da contratação, se de escopo (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021) ou fornecimento contínuo (arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021), conforme tratado anteriormente neste parecer.

241. **Atenção:** sobre a vigência dos contratos de escopo, deve ser mantida a redação da minuta padrão, que está de acordo com o art. 111 da Lei n. 14.133, de 2021.

242. **Alerta-se:** nos contratos de escopo, caso a vigência extrapole o exercício financeiro em curso, somente será possível a contratação se o objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação.

c) aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD)

243. 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.

244. A Administração deve **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.

245. O parecer 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.

Recomendação:

246. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. definir e justificar a eventual opção pela substituição do contrato por instrumento equivalente;
- b. certificar que se trata de hipótese permitida de substituição do contrato;
- c. manter os Anexos I e II do TR, caso opte pela substituição do instrumento contratual;

- d. atentar para a redação adequada das cláusulas de vigência e extinção contratual, de acordo com a natureza da contratação;
- e. manter a redação da minuta padrão em relação à vigência dos contratos de escopo;
- f. comprovar que o objeto está previsto nas metas do Plano Plurianual ou que todo o empenho necessário à execução contratual será realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação, nos casos em que a vigência do contrato de escopo extrapole o exercício financeiro;
- g. observar o entendimento quanto à aplicação da LGPD, acima exposto.

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

247. 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).

248. Deve ser observado o prazo mínimo de 8 (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).

249. 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).

250. 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.

12. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

251. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada.

252. É **necessário**, ainda, o **preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração**:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: aquisição de XXXX, por meio de pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço.

Valor estimado (Valor de referência): R\$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n. 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU n. 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

253. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica do processo licitatório, **desde que sejam preenchidos todos os requisitos e recomendações constantes deste Parecer Referencial**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021).

254. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, **desde que o setor competente ateste, de forma expressa, em cada processo individualmente, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 252.**

255. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF n. 526, de 2013.

256. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

257. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC n. 5).

258. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inciso II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73, de 2025).

Brasília, na data da assinatura.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2724927316 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-08-2025 15:02. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2724927316 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-08-2025 14:41. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2724927316 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-08-2025 14:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contrato administrativo. Alteração quantitativa para supressão do objeto, com fundamento no art. 124, I, “b”, da Lei n. 14.133, de 2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria PGF n. 262, de 5 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. Esta Manifestação Jurídica Referencial se aplica aos termos aditivos que tratem, exclusivamente, da alteração quantitativa para supressão do objeto do contrato, em contratos de prestação de serviços continuados ou não, bem como em contratos de fornecimento, continuado ou não.

II. Esta Manifestação Jurídica Referencial não se aplica aos seguintes casos:

- a) supressão cumulada com acréscimo do objeto, com alteração qualitativa, com prorrogação, ou qualquer outro tipo de modificação contratual;
- b) termo aditivo para supressão de objeto em contratos de obra ou serviços de engenharia;
- c) termo aditivo com fundamento na Lei n. 8.666, de 1993.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial se aplica à hipótese de:

- o termos aditivos que que tratem, exclusivamente, da alteração quantitativa para supressão do objeto do contrato, em contratos de prestação de serviços continuados ou não, bem como em contratos de fornecimento, continuado ou não, com fundamento no art. 124, I, “b”, da Lei n. 14.133, de 2021.

2. Esta manifestação não se aplica às seguintes hipóteses:

- a. termo aditivo que tratem de outras alterações contratuais, além da supressão do objeto, tais como, acréscimos, prorrogações, alterações qualitativas, alterações de razão social, entre outras;
- b. termo aditivo para supressão de objeto em contratos de obra ou serviços de engenharia;
- c. termo aditivo com fundamento na Lei n. 8.666, de 1993.

3. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

4. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.
5. Recomenda-se, ainda, que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>. Além disso, devem ser juntadas aos autos as declarações contidas no referido documento.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

6. A **Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

8. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

9. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF n. 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Registra-se, assim, que a análise dos procedimentos para **celebração de termos aditivos que tratem, exclusivamente, de supressão contratual, exceto obras e serviços de engenharia**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica é mais simples do que nos demais procedimentos de alteração contratual, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU n. 55, de 2014, e pela Portaria PGF n. 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

11. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021. Questões técnicas, como 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. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

12. 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, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

13. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

14. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. ALTERAÇÃO CONTRATUAL QUANTITATIVA PARA SUPRESSÃO PARCIAL DO OBJETO

4.1 Fundamento jurídico

15. A alteração quantitativa do contrato administrativo, especificamente para supressão do objeto, está prevista no art. 124, I, “b”, a Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

b) quando for **necessária a modificação do valor contratual** em decorrência de acréscimo ou **diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei**; (...)

16. Tal alteração não poderá acarretar a transfiguração (modificação) do objeto, conforme art. 126:

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei **não poderão transfigurar o objeto da contratação.**

17. Especificamente no caso da supressão do objeto, a Administração deverá pagar pelos custos de eventual aquisição de materiais que já tenham sido colocados no local dos trabalhos pelo contratado, desde que haja regular comprovação, a teor do art. 129:

Art. 129. Nas alterações contratuais para **supressão** de obras, bens ou serviços, **se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados**, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

18. Caso a **alteração unilateral do contrato** represente aumento ou diminuição dos encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial (art. 130). Frise-se que, se o objeto do termo aditivo incluir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, esta Manifestação Jurídica Referencial **não será aplicável.**

19. **No caso de serviços**, a matéria é regulamentada, também, pela Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017, em seu Anexo X, aplicável no que couber:

ANEXO X

DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

1. Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente (...):

2. As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.

2.2. Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto.

2.3. É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:

- a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;
- b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
- c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;

- d) o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato;
- e) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

20. Verifica-se que a Lei n. 14.133, de 2021, confere à Administração a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato administrativo - isto é, independentemente da concordância do contratado -, para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que apresentadas as devidas justificativas, respeitados os direitos do contratado e os limites impostos pela própria legislação.

5. LIMITE LEGAL PARA A SUPRESSÃO CONTRATUAL

Resumo:

- a. na supressão **unilateral**, o limite é de **25%** do valor inicial atualizado do contrato;
- b. na supressão **consensual**, o limite de **25%** pode ser **ultrapassado**, mediante justificativa;
- c. a base de cálculo é sempre o **valor inicial atualizado do contrato**, assim entendido como o valor original acrescido de eventuais atualizações financeiras ocorridas ao longo da vigência, como reajustes, revisões, repactuações e reequilíbrios;
- d. devem ser **excluídos** da base de cálculo (valor inicial atualizado do contrato) os **acrécimos e supressões** que tenham sido efetivados anteriormente;
- e. é **vedada a compensação entre acréscimos e supressões**: os limites percentuais previstos em lei devem ser aplicados de forma isolada ao conjunto de acréscimos e ao conjunto de supressões, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens;
- f. em contratos derivados de licitações do tipo menor preço por item, com **adjudicação por item**, o limite legal para alterações do objeto deve ser calculado **sobre o valor inicial atualizado do item que sofrerá a alteração**;
- g. em contratos derivados de licitação com critério de julgamento o menor preço global e **adjudicação global**, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado **sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens**.

5.1 Limite para a supressão unilateral

21. O limite para a alteração unilateral é de **25%** (vinte e cinco por cento) do **valor inicial atualizado do contrato**, nos termos do art. 125:

Art. 125. Nas alterações **unilaterais** a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será **obrigado a aceitar**, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou **supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato** que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

5.2 Limite para a supressão consensual

22. Caso se trate de alteração consensual para **supressão**, ou seja, se houver **expressa concordância** do contratado, pode-se extrapolar o limite do art. 125, pois a lei restringiu a regra apenas às alterações unilaterais. É o entendimento do PARECER n. 00061/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00688.001623/2024-01, seq. 21), cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: **SUPRESSÃO PARCIAL CONSENSUAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. LEI 14.133/2021. AUSÊNCIA DE LIMITES PERCENTUAIS.**

1. Não há, na Lei 14.133/2021, dispositivo que reproduza o teor do art. 65, §2º, II da revogada Lei 8.666/1993.
2. O art. 125 da Lei 14.133/2021 impõe limites quantitativos apenas às alterações unilaterais eventualmente impostas pela Administração, nada falando acerca de supressões decorrentes de acordo das partes. Não incidência sobre as alterações contratuais consensuais.

3. Se o art. 65, §2º, II da revogada Lei 8.666/1993 previa uma restrição percentual a qualquer alteração contratual e a sua redação não foi repetida pela novel Lei 14.133/2021, forçoso concluir que a intenção legislativa foi a de afastar tal restrição quantitativa quando se tratar de supressão consensual.

4. Forte orientação doutrinária a respeito do tema.

5. Necessidade de a supressão parcial consensual do contrato administrativo respeitar os princípios enunciados no art. 5º da Lei 14.133/2021; ser adequadamente fundamentada; e ensejar a responsabilização de servidor por eventual falha do projeto.

23. **Atenção:** o entendimento do parecer acima é restrito às hipóteses de **supressão** parcial consensual do objeto. Não se aplica, pois, aos acréscimos.

5.3 Base de cálculo do limite

24. A forma de cálculo do percentual de alteração do contrato merece redobrada atenção da Administração. Eventuais equívocos podem acarretar irregularidade na celebração do termo aditivo, dano ao erário e levar à responsabilização do agente público.

25. Tanto acréscimos, quanto supressões **devem** ser sempre calculados sobre o **valor inicial atualizado do contrato**, ou seja, a base de cálculo é o valor original da avença, independentemente de ter ocorrido ou não qualquer alteração posterior.

26. Pela expressão "*valor inicial atualizado do contrato*" entende-se o seu valor original, acrescido de eventuais atualizações financeiras ocorridas ao longo de seu prazo de vigência, tais como reajustes, revisões, repactuações e reequilíbrios. Por outro lado, devem ser excluídos da abrangência do conceito de "valor inicial atualizado" os acréscimos e supressões já eventualmente efetivados (Acórdão TCU n. 1.080/2008 – Plenário).

27. Os limites percentuais previstos em lei devem ser **aplicados de forma isolada ao conjunto de acréscimos e ao conjunto de supressões**, sendo vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

28. É o que dispõe a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União n. 50, de 2014, com redação dada pela Portaria AGU n. 140, de 2021:

I - Os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se de forma isolada os limites percentuais previstos em lei ao conjunto de acréscimos e supressões, vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

II - no âmbito do mesmo item, o restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde que sejam observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato.

REFERÊNCIA: art. 124, inciso I, alínea "b", e arts. 125 e 126 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021; art. 65, inciso I, alínea "b", e § 1º, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993; Parecer PGFN/CJU/CLC/n. 28/2009, Parecer n. 1359/2010/LC/NAJSP/ AGU, Parecer n. 16/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho n. 158/2021/Decor/CGU/AGU e Despacho n. 172/2021/DECOR/CGU/AGU.

5.4 Base de cálculo do limite em contrato derivado de licitação cujo objeto contemple mais de um item

29. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

30. Assim, em contratos derivados de licitação em que o **critério de julgamento tenha sido o menor preço por item, com adjudicação por item**, o limite legal para alterações do objeto deve ser **calculado sobre o valor inicial atualizado do item que sofrerá a alteração**, pois, nesse caso, o objeto é independente e a reunião em uma mesma licitação decorre de

mera conveniência administrativa.

31. Na hipótese de o contrato derivar de licitação com **critério de julgamento o menor preço global e adjudicação global**, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado sobre o **valor inicial atualizado do contrato**, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens.

32. Esse é o entendimento da Procuradoria-Geral Federal, conforme Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo PGF (NUP: 00812.000089/2022-73 - Seq. 6). Em que pese tal parecer ter sido elaborado à época da Lei n. 8.666, de 1993, entende-se perfeitamente aplicável à Lei n. 14.133, de 2021, pois não há alteração do fundamento, que é a divisão por itens e os critérios de julgamento e adjudicação.

33. Dessa forma, o limite das alterações contratuais previsto art. 125, da Lei n. 14.133, de 2021, deve ter como base de cálculo:

a) o valor atualizado do item que sofrerá a alteração, quanto a contratos derivados de licitações do tipo menor preço por item com adjudicação por item, ou

b) o valor inicial atualizado do contrato, nos casos de licitação de do tipo menor preço global com adjudicação global, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens que compõem seu objeto.

Recomendação:

34. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. se o contrato derivou de licitação com adjudicação global, calcular o percentual de alteração a partir do valor inicial atualizado **do contrato**, ainda que a alteração recaia apenas sobre um ou alguns itens;
- b. se o contrato derivou de licitação com adjudicação por itens, calcular o percentual de alteração a partir do valor inicial atualizado **de cada item**;
- c. calcular o percentual de supressão em relação ao valor total inicial atualizado do contrato, de forma **isolada**, sem considerar qualquer alteração anteriormente realizada;
- d. não promover qualquer **compensação** entre supressão e acréscimo, ou seja, deve haver a indicação do percentual de supressão efetivo, e o novo valor do contrato, o que, além de comprovar o atendimento à ON da AGU acima indicada, facilita o cálculo de eventuais alterações posteriores;
- e. somar todos os eventuais percentuais de supressão já realizados no contrato, para verificar o atendimento ao limite legal de 25%, sendo que se esse for superado, o termo aditivo somente poderá prosseguir se for consensual, ou seja, se houver prévia e expressa concordância da contratada.

6. REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO DO TERMO ADITIVO

35. A Administração **deverá comprovar o atendimento dos seguintes requisitos essenciais** para formalizar a alteração:

a) Celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação

36. A assinatura e formalização do termo aditivo deve ocorrer antes do término do prazo da vigência do contrato, pois, após a extinção do prazo, sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não é juridicamente possível firmar o termo aditivo (art. 132 da Lei n. 14.133, de 2021 e cláusula de extinção contratual das minutas de contrato padronizadas da AGU).

37. **Atenção:** nos contratos de escopo, a vigência pode ser prorrogada automaticamente, caso o objeto não tenha sido concluído no prazo originalmente previsto, conforme disposto na Orientação Normativa n. 92/2024 da AGU:

I - A vigência dos contratos, dos convênios e instrumentos congêneres com escopo predefinido extingue-se pela conclusão de seu objeto, e não pela expiração do prazo originalmente previsto no ajuste, conforme o art. 111 da

Lei 14.133, de 2021.

II - É recomendável que a Administração avalie, no caso concreto, a necessidade de formalizar termo aditivo ou apostilamento, conforme a situação, para a fixação de novas datas, prazos ou cronogramas para a execução da obrigação ajustada, mesmo após ser atingido o termo final de vigência originalmente estabelecido, tendo em vista a proibição de instrumentos com prazo de vigência indeterminado.

38. Assim, **nos contratos de escopo**, caso a vigência tenha sido superada sem a conclusão do objeto, será possível o aditamento para supressão, recomendando-se que a Administração formalize as novas datas, prazos ou cronogramas para a execução da obrigação, nos termos da ON acima transcrita. **Destaca-se** que a prorrogação de contrato de escopo não é objeto deste parecer referencial.

39. **Alerta-se:** a contagem da vigência do contrato deve observar o **sistema data a data** (art. 89, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 132, §3º, do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 69/2014).

40. **Atenção:** é imprescindível que a última assinatura das partes ocorra no prazo de vigência do contrato original, garantindo assim a prorrogação legal do ajuste e a continuidade jurídica dos efeitos contratuais.

Recomendação:

41. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. atentar para que a assinatura das partes e formalização do termo aditivo ocorra dentro do prazo de vigência da contratação.

b) Justificativa da necessidade de alteração, com demonstração da presença de razões supervenientes

42. A Administração **deve apresentar justificativa específica** para a supressão contratual, nos termos do art. 124, da Lei n. 14.133, de 2021. Os relatos e pareceres da área técnica **devem demonstrar** efetivamente o enquadramento do caso na hipótese legal.

43. A justificativa deve demonstrar a **ocorrência de fato superveniente, ou de conhecimento superveniente**, que fundamente, tecnicamente, a alteração pretendida. Deve esclarecer as razões pelas quais as quantidades estimadas não se mostraram adequadas para a execução do objeto pactuado, bem como demonstrar a necessidade e a existência de interesse público nas referidas modificações.

44. A Administração deve justificar a pretendida alteração contratual com base em **fatos comprovados e elementos sólidos** que demonstrem objetivamente a real necessidade de se modificar a demanda inicialmente contratada.

45. Caso o contrato contemple **cláusula de matriz de riscos**, deve ser observada a divisão de ônus prevista no contrato (art. 6º, inciso XXVII, alínea “a”, c/c art. 22, §1º e § 2º, inciso I, c/c art. 103, § 4º e 5, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021).

46. **Sugere-se** que a formalização da instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente sejam feitos pelo(s) servidor(es) responsável(is) pela atividade de gestão e fiscalização do contrato, a fim de assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais e a solução de problemas relativos ao objeto (art. 39 da IN SEGES/MP n. 05/2017).

47. Os motivos a serem invocados como justificativas para a modificação contratual, por guardarem pertinência com questões de ordem técnica e administrativa, não são competência desta Consultoria, devendo ser juntada nos autos a documentação que lhes dá suporte. Trata-se, assim, de matéria de exclusiva responsabilidade da Administração, nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

Recomendação:

48. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. justificar a supressão do objeto contratado, demonstrando, necessariamente:

- o o enquadramento na hipótese legal;
- o a ocorrência de fato superveniente, ou de conhecimento superveniente, que fundamente a alteração;
- o o motivo pelo qual as quantidades inicialmente estimadas não foram adequadas.

b. juntar a documentação comprobatória.

c) Descrição detalhada da proposta de alteração, com apresentação de cálculos e do percentual da alteração

49. A Administração deve providenciar o **detalhamento da proposta** da alteração pretendida, nos termos do art. 124, caput, da Lei n. 14.133, de 2021. Caso seja necessário, o termo de referência também deverá ser objeto de alteração, devendo serem indicados os itens específicos objeto de alteração.

50. Deve, também, detalhar os **custos unitários** da alteração, apresentar os **cálculos** e o **percentual** de alteração correspondente, demonstrando que a alteração não extrapola os limites legais e mantém a equação econômico-financeira do contrato (arts. 125 e 130, da Lei n. 14.133, de 2021).

51. **Atenção:** é necessário que a Administração apresente a **memória de cálculo** da alteração de maneira detalhada, a fim de que seja demonstrado o percentual de supressão realizado.

52. **Alerta-se:** o cálculo do percentual deve ser feito conforme orientado no **item 5 deste parecer**, tendo como base o valor inicial total atualizado do contrato, sem qualquer compensação entre acréscimos e supressões.

Recomendação:

53. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. detalhar a proposta de alteração, apresentando nova planilha de custos, se necessário;
- b. detalhar os custos unitários da alteração;
- c. elaborar os cálculos do percentual de supressão, conforme orientado na seção 5, deste parecer;
- d. juntar a memória de cálculo detalhada.

d) Não descaracterização do objeto contratual

54. A alteração do contrato administrativo não pode ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos, ou seja, **não poderá haver modificação da essência do objeto** (art. 126 da Lei n. 14.133, de 2021 e Anexo X, item 2.2, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

e) Manifestação do contratado

55. Deve ser juntado aos autos documento que comprove a **ciência do contratado** acerca da alteração proposta, no caso de alteração **unilateral**.

56. **Alerta-se:** tal manifestação deve, preferencialmente, ser juntada aos autos antes da formalização do aditamento, podendo ser suprida pela assinatura do termo aditivo pelo contratado.

57. Caso se trate de alteração **consensual**, com extrapolação do limite de supressão, a manifestação de concordância do contratado deve ser **prévia e expressa**, sob pena de inviabilizar a celebração do termo aditivo, tanto no caso de serviços, como de fornecimento.

Recomendação:

58. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. se for alteração unilateral, juntar documento que comprove a ciência do contratado;
- b. se for alteração consensual, em que o limite legal de 25% é extrapolado, deve juntar a concordância expressa do contratado, previamente à celebração do termo aditivo.

7. MINUTA DO TERMO ADITIVO

59. **Devem ser adotadas as minutas padronizadas de Termo Aditivo e lista de verificação** disponibilizadas pela AGU (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos>), com os devidos ajustes ao caso concreto, observadas as notas explicativas constantes na respectiva minuta.

60. A minuta de termo aditivo **deve conter cláusulas que disponham sobre:**

- a. o objeto da contratação e da alteração, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b. o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência. Deve ser indicado o valor total do contrato antes e após a alteração e o respectivo termo inicial da produção de efeitos;
- c. o percentual de supressão e, caso tenha ocorrido supressão anterior, a cláusula deverá também trazer o percentual total de supressão até o momento da celebração do aditivo, para atestar o atendimento aos limites legais;
- d. a informação de que a alteração terá efeitos prospectivos, a partir da assinatura do aditivo ou outra data futura a ser estabelecida, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês (art. 132 da Lei n. 14.133, de 2021);
- e. eventual adequação da garantia contratual, se exigida;
- f. a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- g. local, data e assinatura das partes e testemunhas.

61. Os dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

8. PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

a) Mapa de Riscos

62. A Administração **deve avaliar** se o aditamento constitui ou não evento relevante, para os fins do dispositivo em comento, quanto à eventual atualização do mapa de risco, se for o caso.

63. Nos termos do art. 26, §1º, inciso IV, da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, o mapa de riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

64. Observa-se que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do status fático da avença original e, consequentemente, do risco inicialmente previsto.

b) Aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD)

65. 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.

66. **A Administração deve 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.

67. O parecer 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".

9. DA PUBLICIDADE E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012.

10. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

68. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada.

69. Recomenda-se, ademais, o preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: alteração quantitativa para supressão do objeto

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL nº 00007/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 5 de maio de 2017, e Orientação Normativa nº 55 da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

70. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a alteração quantitativa para supressão do objeto contratual (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

71. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 68.

72. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

73. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

74. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC nº 5).

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

Brasília, na data da assinatura.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2766048910 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-08-2025 18:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2766048910 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-08-2025 17:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2766048910 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-08-2025 15:26. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL N°. 00008/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. **Aquisição de gêneros alimentícios e produtos de limpeza.** Critério de julgamento pelo menor preço. **Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria PGF n. 262, de 5 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. Esta Manifestação Jurídica Referencial se aplica aos procedimentos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios e produtos de limpeza, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço e valor estimado da contratação igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

II. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica aos procedimentos licitatórios destinados à aquisição ou fornecimento de:

- a) refeições prontas;
- b) gás liquefeito de petróleo, ainda que em conjunto com gêneros alimentícios;
- c) ração animal;
- d) sementes;
- e) terapia enteral nutricional.

III. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica, ainda, ao procedimento de "chamada pública", com dispensa de licitação, para aquisição de gêneros alimentícios para o atendimento de programas específicos.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial se aplica aos procedimentos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço e valor estimado da contratação igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), que tenham como objeto, em conjunto ou separado, **a aquisição de:**

- a. **gêneros alimentícios;**
- b. **bebidas;**
- c. **produtos de limpeza.**

2. Esta manifestação não se aplica aos procedimentos licitatórios destinados à:

- a. refeições prontas;
- b. terapia enteral nutricional;
- c. gás liquefeito de petróleo (GLP), ainda que em conjunto com gêneros alimentícios;
- d. ração animal;
- e. sementes;
- f. "chamada pública", com dispensa de licitação, para aquisição de gêneros alimentícios para o atendimento de programas específicos.

3. Registre-se que o fornecimento de refeições prontas não é objeto do presente parecer, pois demanda análise específica, com complexidade superior à aquisição. Esse tipo de objeto pode ser enquadrado como prestação de serviços, pois exige uma atuação diferenciada do fornecedor, que deve customizar o cardápio às necessidades da Administração, há regras específicas de entrega, sendo comum exigir-se responsável técnico.

4. A aquisição de Terapia Enteral Nutricional também não está no escopo deste parecer, por se tratar de um alimento para fins especiais, com definição no art. 4º da RDC n. 21/2015 e sua produção e comercialização está sujeita a regras específicas da ANVISA.

5. A aquisição de GLP é objeto de regras específicas da ANP, que também não foram tratadas nesta manifestação referencial. Assim, caso o ente assessorado reúna, no mesmo procedimento licitatório, aquisição de alimentos e gás GLP, não poderá valer-se deste parecer. Neste caso, **recomenda-se** que o gestor avalie a contratação em separado, para viabilizar o uso desta manifestação jurídica referencial corretamente.

6. **Atenção:** a aquisição de gêneros alimentícios para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do procedimento "chamada pública", com dispensa de licitação, está fora da aplicação deste parecer referencial. Isso porque deve observar a legislação, as orientações e os modelos padronizados de edital de chamada pública, de contrato e demais anexos específicos, nos termos da Lei n. 11.326, de 2006, ou da Lei n. 11.947, de 2009, conforme o caso. **Por se tratar de legislação específica pertinente à atividade finalística do órgão, o exame extrapola a competência da ELIC, ficando a cargo da PF-local** (art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025 e Orientação Jurídica Interna de Competência ELIC/SUBCONS/PGF/AGU n. 01, de 2025). Assim, o presente parecer referencial **não pode ser usado** nessa situação.

7. O ente assessorado **deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer**, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minutas de termo de referência, edital, contrato, ata de registro de preços e lista de verificação atualizados e disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

8. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

9. **Recomenda-se**, desde já, elaborar o edital por meio do sistema "Gera AGU", acessível em <https://cgu.agu.gov.br/edital/>. Trata-se de ferramenta disponibilizada pela AGU para criação de editais de pregão e concorrência, conforme os modelos padronizados, com possibilidade de adaptar ao caso concreto. A utilização dessa ferramenta garante celeridade, padronização, redução de falhas e adequação às normas vigentes.

10. **Recomenda-se**, ainda, que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>. Além disso, **devem** ser juntadas aos autos as declarações contidas no referido documento.

Recomendação:

11. O ente assessorado **deverá atestar, de forma expressa:**

1. que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017;

2. o atendimento às recomendações deste parecer, nos termos do modelo de atestado de adequação que consta ao final deste parecer;
3. a utilização dos modelos de termo de referência, edital, contrato, ata de registro de preços e lista de verificação atualizados, disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU), em seu sítio eletrônico;
4. qual modelo foi utilizado;
5. as modificações, exclusões, inclusões ou adaptações eventualmente efetuadas, acompanhadas das respectivas justificativas;
6. observar o IPP e juntar as respectivas declarações.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

12. A **Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

13. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

14. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

15. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF n. 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

16. Considerando que a análise dos **editais de pregão eletrônico para aquisições, com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais): (i)** representa significativo volume de processos na equipe; **(ii)** há minutas padrão atualizadas periodicamente pela AGU, com notas explicativas das questões jurídicas relevantes; **(iii)** a análise jurídica do edital e demais artefatos é mais simples do que os demais procedimentos licitatórios; e **(iv)** há possibilidade individualizada de consulta facultativa caso exista dúvida jurídica específica, considera-se que há enquadramento nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014, e pela Portaria PGF n. 262, de 2017.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

17. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021. Questões técnicas, como 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. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

18. **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, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

19. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

20. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. CONTRATAÇÃO ESTIMADA DE BAIXO VALOR

21. Caso o valor estimado da licitação se encontre dentro dos limites do art. 75, II, da Lei n. 14.133, de 2021, está autorizada, em tese, a dispensa de licitação.

22. Nesse caso, **recomenda-se** que a Administração avalie a possibilidade e a vantajosidade de contratação direta do objeto, desde que atendidos os respectivos requisitos. Deve ser considerado, ainda, o custo-benefício e o tempo do processo administrativo na dispensa de licitação e no pregão, em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

23. O Portal de Compras do Governo Federal tem orientação no mesmo sentido, que pode ser acessada em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/40-recomendacao-sobre-a-priorizacao-do-uso-da-dispensa-de-licitacao-na-sua-forma-eletronica-atualizada>.

24. No momento de elaboração do presente parecer referencial, o limite para a contratação de baixo valor encontra-se atualizado pelo Decreto n. 12.343, de 2024: (i) para compras e serviços em geral (excetuado os de engenharia) é de **R\$ 62.725,59**.

25. Registre-se que a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União n. 69/2021 dispõe sobre a não obrigatoriedade de análise jurídica em dispensas e inexigibilidades de pequeno valor:

26. Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, e § 3º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações diretas fundadas no art. 74, da Lei n. 14.133, de 2021, desde que seus valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos I e II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021.

5. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

5.1 PAA e aquisição de produtos de agricultores familiares e demais beneficiários do programa

27. A Lei n. 14.628, de 2023, instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. No âmbito da Administração Pública Federal, o art. 8º estipula que, no mínimo 30% dos recursos destinados a essa finalidade, fossem reservados, sempre que possível, à aquisição de produtos de agricultores familiares e de suas organizações, por meio de modalidade específica, nos termos do regulamento.

28. O Decreto n. 11.802, de 2023, regulamentou a matéria.

29. **Alerta-se: não é necessariamente 30% do objeto de uma licitação, mas 30% dos recursos previstos pelo órgão para aquisição de alimentos durante todo o exercício financeiro em curso**, que devem ser destinados à aquisição junto a agricultores familiares e demais categorias beneficiárias.

30. Trata-se de uma questão de planejamento do órgão, que deverá garantir o percentual de aquisição de acordo com suas necessidades e da forma que melhor atenda ao interesse público.

5.2 Aquisição de alimentos com recursos do PNAE

31. A Lei n. 11.947, de 2009, determina que, no mínimo, 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na

compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

32. A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório.

33. **Importante:** a presente manifestação jurídica referencial **não** se aplica às aquisições realizadas por dispensa de licitação, para chamada pública.

Recomendação:

34. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. atestar que 30% do total dos recursos destinados pela entidade à aquisição de alimentos no presente exercício financeiro foram ou serão destinados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente de agricultores familiares e demais categorias beneficiárias, ou, se for o caso, justificar eventual não atendimento do percentual com base no art. 4º, § 2º, do Decreto n. 11.802/2023.
- b. se a origem dos recursos for o PNAE, deverá o gestor atestar ou justificar, previamente, o cumprimento do percentual mínimo exigido no art. 14 da Lei 11.947, de 2009.

6. NORMAS DE GOVERNANÇA

35. Deve ser observado o **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.

36. Ressalte-se que as disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.

37. Também deverá ser cumprido o **Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata das medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços pela Administração.

38. **Alerta-se:** a Administração deve ter razoabilidade e parcimônia na aquisição de **alimentos diferenciados**, tais como carnes e peixes nobres, frutos do mar, bebidas alcóolicas, entre outros. A justificativa deve demonstrar a real necessidade e a correlação com os objetivos da entidade, observando as recomendações do TCU (Acórdão n. 2.155/2012-Plenário).

Recomendação:

39. 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);
- b. juntar tal autorização aos autos antes da efetiva contratação;
- c. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);
- d. manifestar-se acerca da essencialidade e o interesse público da contratação (art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015).

7. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

40. A escolha pelo pregão eletrônico deve ser justificada pela natureza jurídica do objeto da contratação, sendo **obrigatória para bens e serviços considerados comuns**, conforme arts. 29 e 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133, de 2021.

41. Considera-se bem comum aquele cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, inc. XIII, da Lei n. 14.133, de 2021).

42. **Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum** para efeito de utilização da modalidade pregão, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 54, de 2014.

43. Destaque-se que somente é possível licitar utilizando o pregão eletrônico sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021). **Alerta-se: se o critério de julgamento adotado for o maior desconto, não se aplica este Parecer Referencial.**

Recomendação:

44. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

a. declarar expressamente que o objeto pode ser considerado como bem comum.

45. Se a área técnica considerar que não se trata de bens comuns, ou seja, se os bens objeto da licitação forem caracterizados como especiais, não será possível adotar o pregão e, assim, não será aplicável o presente parecer referencial.

8. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

8.1 Hipóteses de aplicação

46. O art. 40, II, da Lei n. 14.133, de 2021, previu que as compras serão processadas por meio do sistema de registro de preços, quando pertinente.

47. De acordo com o art. 3º do Decreto n. 11.462, de 2023, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado **quando a Administração julgar pertinente, em especial:**

- I. quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II. quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas;
- III. quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV. quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V. quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

48. **Alerta-se: o SRP não deve ser adotado quando a Administração pretende realizar contratação única e integral do objeto registrado**, extinguindo-se a ata no primeiro uso, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

Licitação. Registro de preços. Cabimento. Contratação. Princípio da razoabilidade.

É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.

Acórdão 1351/2025 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Boletim de Jurisprudência n. 545.

Recomendação:

49. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. justificar a eventual adoção do SRP, enquadrando a hipótese no art. 3º, *caput*, do Decreto n. 11.462, de 2023, ou em um ou mais incisos;
- b. atentar para não utilizar o SRP se for o caso de contratação única e integral do objeto registrado.

8.2 Intenção de Registro de Preços

50. A adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe a divulgação da intenção de registro de preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes.

51. **Atenção: apenas poderá ser dispensada essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante** (art. 86, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 9º, *caput* e § 2º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

52. **Alerta-se: não** devem ser utilizadas justificativas diversas para a não divulgação da IRP, tais como, dificuldades de gerenciamento ou necessidades urgentes do órgão, pois a única possibilidade para a dispensa, prevista em lei, é quando a entidade gerenciadora for a única contratante.

53. É possível, porém, que o órgão gerenciador estabeleça o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento, bem como aceite ou recuse, justificadamente, (i) quantitativos ínfimos; (ii) inclusão de novos itens; e (iii) itens da mesma natureza com modificações em suas especificações (art. 7º, I e II, do Decreto n. 11.462, de 2023).

54. Observa-se que em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, **é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata** (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133, de 2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

Recomendação:

55. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. comprovar nos autos a divulgação da Intenção de Registro de Preços;
- b. caso seja o único contratante, apresentar a devida justificativa para a não divulgação da IRP, e for o caso.

9. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

56. 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.

57. 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 e IN SEGES/ME n. 81/2022.**

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

59. Embora os documentos dessa fase sejam de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica.

9.1 Designação dos agentes públicos

60. A autoridade máxima do ente assessorado - ou a quem for delegada essa competência - deverá designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais da licitação e da contratação, de acordo com as regras previstas no art. 7º da Lei n. 14.133, de 2021, no Decreto n. 11.246, de 2022, bem como as normas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME n. 58, de 2022, e na Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022.

61. **Alerta-se:** pelo princípio da segregação de funções, é **vedada** a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com o objetivo de reduzir a ocorrência de fraudes e ocultação de erros na respectiva contratação (art. 7º, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 12 do Decreto n. 11.246, de 2022).

62. É **recomendável** a juntada aos autos de todos os atos formais de designação dos agentes públicos para as diferentes funções, certificando que houve atendimento ao princípio da segregação de funções.

63. Nesse sentido, **deverá ser comprovado nos autos a designação formal dos seguintes agentes:**

- **Equipe de planejamento**, que é o conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. É responsável pela elaboração dos documentos técnicos, como o estudo técnico preliminar, mapa de riscos, orçamento estimativo da licitação, termo de referência e minuta de edital.
- **Pregoeiro**, que é a pessoa designada, entre servidores efetivos, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. O pregoeiro é auxiliado pela **equipe de apoio, que também deve ser previamente designada**.
- **Gestores e fiscais do contrato**, a serem designados na fase de execução do contrato e representam a Administração para exercer as funções estabelecidas nos arts. 21 a 24 do Decreto n. 11.246, de 2022. Recomenda-se a designação previamente à assinatura do contrato, garantindo o acompanhamento e fiscalização integral e contínuo do processo.

64. **Atenção:** a escolha dos agentes públicos deve ser objeto de especial atenção do gestor, pois definem o planejamento, condução e todo o processo de contratação. Em relação à fiscalização contratual, destaca-se que a Administração pode ser responsabilizada por eventuais falhas ou prejuízos ao erário. Sendo assim, para escolha desses agentes públicos, a autoridade competente deverá considerar atentamente os requisitos do § 2º do art. 8º e do art. 10 do Decreto n. 11.246, de 2022.

Recomendação:

65. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar aos autos o ato formal de designação da equipe de planejamento e do pregoeiro e sua equipe de apoio;
- b. designar os gestores e fiscais da execução contratual, preferencialmente, antes da assinatura do contrato (art. 8º, § 6º, do Decreto n. 11.246, de 2022);
- c. observar atentamente os requisitos do § 2º do art. 8º e do art. 10 do Decreto n. 11.246, de 2022, para as designações.

9.2 Documento de Formalização da Demanda (DFD)

66. O Documento de Formalização da Demanda é **instrumento obrigatório** para a deflagração do certame e 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.

Recomendação:

67. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o DFD com todos 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.

9.3 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

68. 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 SEGES/ME n. 58/2022):

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:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

69. **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.

Recomendação:

70. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o ETP contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados;
b. elaborar o ETP no Sistema ETP Digital, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 58/2022.

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

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

72. São vedadas especificações do objeto 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 **cautelas** para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

73. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá avaliar 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).

74. 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).

Recomendação:

75. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar justificativa para a necessidade da contratação, considerando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37), bem como aqueles previstos no art. 5º da Lei n. 14.133, de 2021: interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável;
- b. detalhar a necessidade de aquisição de alimentos, o dever legal de fornecê-los, eventual programa que será atendido, como tais alimentos serão preparados e utilizados, além de outras justificativas relevantes.

b) 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):

76. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. O art. 40 da Lei n. 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual, mediante adequadas técnicas quantitativas admitindo-se o fornecimento contínuo:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

77. Isso significa que a demanda a ser considerada para estimativa dos quantitativos deve considerar a necessidade para um ano. Essa 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**.

78. 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).

79. **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.

80. **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.

Recomendação:

81. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar justificativa 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).

82. **Atenção:** A recomendação se mantém ainda que seja adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP). A adoção do Sistema de Registro de Preços não dispensa a demonstração de correlação entre a demanda e as quantidades licitadas, ainda que haja alguma dificuldade na estimativa. A estimativa deve estar baseada na realidade do órgão e em estudos técnicos.

83. Cumpre observar, por outro lado, que o **art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023**, permite o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, **apenas nas seguintes situações:**

- quando for a primeira licitação ou contratação direta para o objeto e o órgão ou a entidade não tiver registro de demandas anteriores;
- no caso de alimento perecível; ou
- no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

84. Nessas situações, é **obrigatória a indicação do valor máximo da despesa** e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

85. Ainda sobre o SRP, o art. 15, II, do Decreto n. 11.462, de 2023, estabelece que o edital disporá sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens, desde que justificada. Essa medida oportuniza a participação de empresas de diferentes portes, ampliando a competitividade da licitação, o que pode levar a uma maior vantajosidade na contratação. Nesse caso, poderá haver multiplicidade de fornecedores para o mesmo item.

Recomendação:

86. Se for adotado o SRP, com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar que a situação se encaixa nas hipóteses do art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023;
- b. indicar o valor máximo da despesa;
- c. vedar a participação de outro órgão ou entidade na ARP.

c) 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):

87. 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).

88. A definição do valor estimado da contratação é ponto sensível da fase de planejamento e merece atenção específica por parte do gestor. Eventuais falhas, erros, irregularidades ou não cumprimento das regras legais pode levar a questionamentos de licitantes e órgãos de controle, comprometendo a contratação e o interesse público envolvido.

89. É a partir da definição do valor estimado que a Administração pode concluir pela viabilidade ou não da contratação, verificar a adequação orçamentária e analisar a exequibilidade e aceitação das propostas ofertadas na licitação.

90. A estimativa de valor impacta, ainda, outros pontos do processo de contratação, como a exclusividade ou não da participação de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas, valor da garantia eventualmente exigida, margens de preferência e reserva orçamentária.

91. É imprescindível, ainda, que sejam definidos os preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação.

92. **Atenção:** como a aquisição de alimentos ou produtos de limpeza pode envolver centenas de itens, a Administração deve cuidar para que nenhum item do objeto seja negligenciado na pesquisa de preços, observando as regras e análise crítica sobre todos eles.

93. 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).

94. 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.

95. Apesar de se tratar de questão eminentemente técnica, seguem orientações relevantes para a elaboração da pesquisa de preços.

c.1) Parâmetros

96. 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 Pannel 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.

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

98. 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.

99. **Atenção:** se for adotada a **pesquisa direta com fornecedores (art. 5º, IV)**, observar as cautelas estabelecidas no **art. 5º, § 2º**, em especial:

- juntar aos autos a solicitação formal de cotação feita aos fornecedores, por meio de ofício ou e-mail;
- manifestação técnica fundamentada acerca da escolha dos fornecedores consultados, constando todas as informações estabelecidas no § 2º do art. 5º;
- demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais;
- que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

100. **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).

101. **Atenção:** em relação à **aquisição de alimentos**, é extremamente relevante que haja comprovação de que a pesquisa guarde consonância com o objeto em suas peculiaridades, uma vez que pode haver variação em relação ao local de entrega, especialmente para produtos perecíveis e sazonais, como frutas, legumes, verduras, carnes, laticínios, entre outros. **A diversificação das fontes de pesquisa é ideal, para que reflita com maior fidedignidade o valor do mercado local.**

102. **Alerta-se:** a utilização da ferramenta "**Banco de Preços**" (ou cotação zênite, ou fonte de preços etc.) **não atende aos requisitos da legislação**, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

103. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). A fonte primária deve ser o Pannel de Compras do Governo Federal (art. 23, § 1º, inciso I da Lei n. 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

104. **Caso a Administração utilize o Banco de Preços como ferramenta auxiliar de pesquisa, deverá juntar aos autos as informações primárias (Painel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos**, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

105. Se for adotado o SRP e, após a publicação da Intenção de Registro de Preços (IRP), houver manifestação de interesse por parte de outros órgãos, **recomenda-se** que a Administração analise a necessidade de realizar uma nova pesquisa de preços, considerando os novos quantitativos demandados pelos órgãos participantes e eventual impacto na economia de escala.

Recomendação:

106. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar pesquisa de preços, ampla e idônea, observando as diretrizes traçadas pela Lei n. 14.133, de 2021, e IN SEGES/ME n. 65, de 2021, a fim de definir o valor estimado da contratação;
- b. cuidar para que nenhum item do objeto seja negligenciado na pesquisa de preços, especialmente porque a aquisição de alimentos ou produtos de limpeza pode envolver centenas de itens;
- c. certificar que a pesquisa reflete o valor praticado no local do fornecimento dos produtos, sugerindo-se diversificar as fontes de pesquisa, para que seja feito um esforço adicional para obter preços o mais próximo possível da realidade local;
- d. caso utilize o Banco de Preços, juntar as informações respectivas do Pannel de Preços ou contratações similares que confirmem a pesquisa;
- e. avaliar a necessidade de realizar nova pesquisa de preços, em caso de manifestação de interesse de outros órgãos após IRP.

c.2) Metodologia para obtenção do preço estimado

107. 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).

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

109. 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).

110. 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).

c.3) Formalização da pesquisa

111. 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.

112. **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).

Recomendação:

113. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021;
- b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

c.4) Orçamento sigiloso

114. O art. 24 da Lei n. 14.133, de 2021, autoriza a Administração a optar pelo orçamento sigiloso, desde que de forma justificada, salvo se o critério de julgamento for o maior desconto, quando a publicidade do orçamento é obrigatória.

115. Assim, caso a Administração opte por tornar o orçamento sigiloso, deve apresentar a devida justificativa (art. 18, XI, da Lei n. 14.133, de 2021).

116. **Alerta-se:** o sigilo não prevalece para os órgãos de controle interno e externo, aos quais devem sempre ser franqueados os dados (art. 24, I).

117. A Administração deverá ter cautela, ainda, quanto ao encaminhamento dos autos internamente e para a Procuradoria. **Recomenda-se** que o ente assessorado observe as normas da Portaria Normativa AGU n. 8, de 2021, que disciplina as formas de acesso, utilização e manutenção do módulo Administrativo do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SUPERSAPIENS.

118. **Devem ser observadas**, também, as diretrizes constantes da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73, de 2022, em especial, art. 12.

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

119. No caso das compras, o parcelamento do objeto é a regra, desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, V, “b”, Lei n. 14.133/2021). Para aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei n. 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.

120. 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.

121. 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.

122. **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).

123. **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). Observe que itens diversos, como mercearia, itens frescos, itens industrializados, de origem animal, não são necessariamente vendidos pelos mesmos fornecedores.

124. Se a contratação envolver diversas localidades do Estado/País, o agrupamento traz risco à competitividade do certame. Nesse caso, a Administração deve **justificar a concentração do objeto à luz desse fato**, pois, em tese, seria possível o parcelamento da contratação. O objetivo dessa recomendação é que haja uma melhor definição do objeto contratual, considerando a capacidade das empresas no mercado de executar o objeto na magnitude pretendida pela Administração, de forma a não restringir a competitividade.

Recomendação:

125. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. observar a regra do parcelamento do objeto, nos termos do art. 40, V, “b”, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021;
- b. justificar eventual agrupamento nos termos das orientações acima, observando que somente será possível o agrupamento se for comprovado que essa escolha é a que melhor atende o art. 40, § 3º, Lei n. 14.133/2021.

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

126. Deve ser providenciado o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública.

9.4 Mapa de Riscos

127. 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, 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>).

128. 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.

Recomendação:

129. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar e juntar aos autos o mapa de riscos, adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 5.2 do IPP).

9.5 Termo de Referência (TR)

130. O Termo de Referência é documento obrigatório e necessário para a contratação de bens e serviços, sendo documento constitutivo da fase preparatória da instrução do processo de licitação (art. 3º, I, da IN SEGES/ME n. 81, de 2022).

131. 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, além do disposto no art. 40, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, para o caso específico de compras:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata a Portaria n. 938, de 2 de fevereiro de 2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei n. 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa n. 65, de 7 de julho de 2021, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

132. Destaca-se a necessidade de **compatibilizar o conteúdo** dos estudos preliminares com o termo de referência, de modo que não existam contradições entre os documentos.

Recomendação:

133. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o TR utilizando o modelo padronizado pela AGU, em sua versão mais recente, contendo todos os elementos necessários, nos termos acima informados;
- b. indicar eventuais alterações, exclusões ou inclusões nas partes editáveis do modelo, acompanhadas das respectivas justificativas;
- c. elaborar o TR no Sistema TR Digital, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022;
- d. compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR, evitando contradições entre os documentos.

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

a) alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração:

135. O Decreto n. 10.947, de 2022, 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.

136. O art. 7º da IN SEGES/ME n. 81/2022, c/c e Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 2021, determinam que o TR esteja alinhado ao PCA e ao Plano Diretor de Logística Sustentável da entidade.

Recomendação:

137. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar que a contratação pretendida está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável e incluir tal informação no TR.

b) previsão de critérios de sustentabilidade:

b.1) aspectos gerais

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

139. 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.

140. 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>.

141. **Importante:** caso o objeto contratual não conste no Guia, devem ser verificadas normas específicas sobre o bem, conforme orientação do próprio Guia. 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.

142. **Atenção:** evitar previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

b.2) aquisição de gêneros alimentícios

143. A aquisição de alimentos é item específico do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (itens 6 e 37, fls. 77 a 81 e 213 a 214, 7ª edição - versão de outubro/2024 - disponível no link <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>).

Recomendação:

144. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, incluindo no TR os requisitos de sustentabilidade previstos;
- b. verificar o atendimento às normas específicas de aquisição de alimentos presentes no Guia, em especial:
 - verificar se o alimento a ser adquirido precisa de registro na ANVISA ou está dispensado;
 - verificar se há normas referentes às embalagens e rótulos;
 - incluir, como obrigação do contratado, observar a Resolução RDC Anvisa 216, de 2004, alterada pela RDC 52, de 2014, bem como normas de órgãos de vigilância sanitária estaduais, distrital e municipais;
 - para os produtos de origem animal, inserir como requisito de aceitação do produto que o estabelecimento esteja registrado no Serviço de Inspeção Federal (SIF), Serviço de Inspeção Estadual (SIE), Sistema de Inspeção Municipal (SIM) ou registrado pelos serviços de inspeção que aderiram ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária por meio do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI/POA);
 - para os produtos de origem vegetal, exigir que os estabelecimentos que trabalhem no processo de classificação de produtos estejam registrados no Cadastro Geral de Classificação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

b.3) aquisição de produtos de limpeza

145. A aquisição de produtos de limpeza e higiene, em especial aqueles considerados saneantes domissanitários, é item específico do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (item 8, fls. 89 a 96, 7ª edição - versão de outubro/2024 - disponível no link <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>).

Recomendação:

146. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, incluindo no TR os requisitos de sustentabilidade previstos;
- b. caso o objeto contratual não conste no Guia, devem ser verificadas normas específicas sobre o bem, conforme orientação do próprio Guia;
- c. 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;
- d. verificar o atendimento às normas específicas de aquisição de produtos de limpeza considerados como saneantes, trazidas pelo Guia, em especial:
 - verificar se o bem a ser adquirido precisa de registro na ANVISA ou está dispensado, bem como em relação ao licenciamento pelo órgãos estaduais, distritais e municipais. Para os produtos de higiene, o art. 34 da RDC 752, de 2022 estabelece quais os grupos de produtos sujeitos a registro na ANVISA;
 - verificar se há normas referentes às embalagens e rótulos.

c) observação do catálogo eletrônico de padronização:

147. 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.

148. O uso do catálogo de padronização 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).

149. **Atenção:** se o bem a ser adquirido se encontrar **contemplado no catálogo, as minutas ali padronizadas devem ser, obrigatoriamente, utilizadas**. Caso não sejam, deve haver justificativa adequada, inclusive em relação à eventual desatualização dos modelos.

150. **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 para os itens padronizados.

151. **Importante:** na data de elaboração do presente parecer referencial, o catálogo contempla os objetos **café, açúcar e água mineral sem gás**. A Administração deve confirmar eventual novo objeto incluído no catálogo.

Recomendação:

152. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. verificar se o objeto da licitação está contemplado no catálogo eletrônico de padronização;
- b. caso o objeto esteja contemplado, devem ser utilizadas as minutas padronizadas do catálogo ou apresentada justificativa;
- c. se o objeto for composto por itens contemplados e itens não contemplados, atentar para que sejam observadas as especificações técnicas e demais requisitos constantes do catálogo para os itens padronizados;
- d. seguir a padronização existente para água mineral sem gás, café e açúcar, salvo justificativa.

d) condições gerais da contratação

153. A Administração deve certificar que o **bem não se enquadra como bem de luxo**. 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 a ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte (art. 2º do Decreto n. 10.818, de 2021). Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades a que se destinam.

154. Deve-se ter especial atenção à alimentos e bebidas de alto custo, que possam ser considerados bens de luxo, conforme tratado anteriormente neste parecer.

155. As especificações do objeto devem ser claras e precisas, contemplando eventuais requisitos específicos, observando o catálogo eletrônico de padronização, se for o caso (como, por exemplo, no caso de água mineral, café e açúcar). O gestor deve atentar para que as especificações não restrinjam a competitividade.

156. **Frise-se:** o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis traz recomendações de exigências a serem inseridas nos tópicos Sustentabilidade, Julgamento da Proposta e Habilitação Jurídica, contemplando diversas recomendações da legislação específica. A Administração deve analisar o Guia e, se for o caso, inserir as recomendações previstas, tendo **a cautela de somente fazer as exigências para os itens em que elas forem aplicáveis**.

157. A Administração deve verificar e confirmar a incidência das exigências para os comerciantes de cada classe dos produtos licitados, incluindo aquelas que sejam pertinentes.

158. **Atenção:** a Administração deve verificar a eventual **necessidade de registro dos produtos junto aos órgãos competentes, bem como eventual necessidade de autorização de funcionamento**. Caso seja feita a exigência, deve indicar o fundamento legal e o documento específico a ser apresentado.

159. **Importante:** as empresas sujeitas ao Decreto-Lei n. 986, de 1969, ficam também obrigadas a cumprir o art. 2º da Lei n. 6.360, de 1976, no que se refere à autorização de funcionamento pelo Ministério da Saúde – atualmente, a cargo da ANVISA (art. 41, § 3º, da Lei n. 9.782, de 1999).

160. **Alimentos de origem animal:** deve ser observado o Decreto n. 9.013, de 2017 - Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, que estabelece que todo produto de origem animal produzido no país ou importado deve ser registrado no Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (art. 427).

161. **Aquisição de água mineral natural:** a Administração deverá verificar se existem requisitos específicos de qualidade da água a serem incluídos, em especial, aqueles constantes do Código de Águas Minerais (Decreto-Lei n. 7841, de 1945, especialmente arts. 29, 30 e 31). Recomenda-se observar, na descrição, o disposto no catálogo nacional de padronização, modelo de TR para pregão, itens 3.6 e 3.7 (acessível em <https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao/itens-padronizados/agua-mineral-natural-sem-gas>).

162. Também deve esclarecer se está adquirindo o produto em **vasilhames retornáveis ou descartáveis**, verificando os requisitos de rotulagem. Caso a aquisição seja em recipientes retornáveis, deve informar se a Administração já possui tais recipientes para a troca. Esclarecer, ainda, se a obrigação do contratado será apenas realizar a troca de um recipiente cheio por um vazio, quando da entrega da água, ou se por outro lado, o órgão utilizará os recipientes de propriedade do contratado, em uma espécie de comodato enquanto durar o fornecimento. Esta informação é **determinante** na necessidade de se estabelecer ou não obrigações recíprocas com relação a tais recipientes, como se verá no tópico próprio deste parecer.

163. Ainda sobre os recipientes de água, a Administração deve **exigir** que todos os vasilhames entregues estejam dentro do prazo de validade (que é distinto do prazo de validade do seu conteúdo).

164. **Aquisição de café e açúcar:** a Administração deve observar o disposto no catálogo nacional de padronização quanto à descrição do objeto (itens 1 e 3 do modelo específico de TR para pregão), acessível em <https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao/itens-padronizados/cafe-e-acucar>).

165. Devem ser fixados **preços unitários máximos para cada item do objeto** (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I, da IN SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021).

Recomendação:

166. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. certificar que o bem não se enquadra como bem de luxo;
- b. assegurar que as especificações sejam precisas e adequadas a satisfazer a necessidade pública;
- c. assegurar que as especificações não restringem a competitividade do certame;
- d. fixar os preços unitários para cada item do objeto;
- e. verificar requisitos específicos para “água mineral”, “café” e “açúcar”, se for o caso, conforme orientado acima.

e) vigência e regime de fornecimento dos bens

167. Deve ser informado o prazo de vigência **da contratação, ainda que haja substituição do termo de contrato**, o que pode ser feito, por exemplo, por nota de empenho ou outro instrumento equivalente, se admitido. Não é necessário que o prazo de vigência seja de 12 meses, devendo ser adequado às condições impostas ao contratado, como prazo de entrega e demais providências previstas no contrato, desde que limitado aos créditos orçamentários.

168. **Atenção:** a validade da ata de registro de preços não se confunde com vigência da contratação, uma vez que ata e contrato são institutos diversos. O contrato deriva da ata e deve ser celebrado durante sua validade, porém, tem vigência própria. A ata de registro de preços não substitui o contrato. Assim, deverá ser informada a vigência da contratação, ainda que haja substituição do termo de contrato. Portanto, **o prazo da contratação não pode ser contado a partir da assinatura da ata de registro de preços**. São prazos independentes e próprios. O prazo da contratação, a ser inserido no TR, deve ser contado da assinatura do termo contratual ou de data futura a ser indicada.

169. A Administração deve observar, ainda, se a contratação será para fornecimento contínuo (art. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021) ou por escopo (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021), adotando a redação adequada da vigência da contratação.

170. **Alerta-se:** existem três tipos de regime de fornecimento de bens previstos na Lei n. 14.133, de 2021:

- **fornecimento integral**, que é aquele em que a entrega ocorre de uma só vez, de forma imediata ou não, sendo considerada como imediata se ocorrer dentro do prazo máximo de 30 dias da ordem de fornecimento (art. 6º, X);
- **fornecimento parcelado**, que é aquele em que a entrega ocorre de forma fracionada durante um período de tempo pré-determinado, sendo necessário indicar no TR as parcelas, condições e prazos, além da forma de recebimento e pagamento;
- **fornecimento contínuo**, que são as compras realizadas pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas (art. 6º, XV).

171. **Atenção:** se o prazo de entrega é de até 30 (trinta) dias contados a partir da solicitação, em remessa única, a entrega, sempre que solicitada, será única e integral e não parcelada. A aquisição em quantidade inferior ao total registrado não implica em entrega parcelada se a quantidade a ser entregue for o total adquirido naquela solicitação e sua entrega ocorrer em até 30 dias da ordem de fornecimento. Assim, recomenda-se certificar a condição de entrega e forma de fornecimento em conformidade com o interesse da Administração e de acordo com as orientações acima expostas.

Recomendação:

172. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. definir o regime de fornecimento do bem, de forma justificada;
- b. definir o prazo de vigência da contratação, que deve ser suficiente para que sejam cumpridas as obrigações contratuais;
- c. não confundir o prazo de vigência da contratação com a vigência da ata de registro de preços.

f) indicação ou vedação de marca

173. O art. 41, I, da Lei n. 14.133, de 2021, admite a indicação de uma ou mais marcas ou modelos, de forma excepcional e devidamente justificada. As hipóteses que autorizam tal indicação são taxativas e, ainda que presentes, exigem justificativa:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência.

174. **Alerta-se:** é possível que o licitante apresente prova de qualidade de produto similar aos das marcas eventualmente indicadas, nos termos do art. 42 da Lei n. 14.133, de 2021.

175. **Atenção:** observar o disposto no art. 40, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021, que dispõe que o parcelamento não será adotado quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

176. De outro lado, é possível vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual, conforme art. 41, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

Recomendação:

177. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar eventual indicação de marca na especificação do objeto, demonstrando sua necessidade (art. 41, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c Súmula 270 do TCU);
- b. é possível inserir expressões como “equivalente ou similar” às marcas indicadas, na especificação do bem.

g) amostra

178. A exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito serve para comprovar a aderência do produto ofertado às especificações definidas no termo de referência. Está prevista no art. 17, § 3º, art. 41, inciso II, e art. 42, § 2º, todos da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 29, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73, de 2022.

179. **Trata-se de medida excepcional**, que deve ser devidamente **justificada nos autos**. Registre-se que o julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

180. **Alerta-se:** havendo mais de um item na licitação, os itens para os quais serão exigidas as amostras devem estar **expressamente especificados no TR**.

181. Os aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade que serão avaliados devem ser informados, preenchendo adequadamente os itens respectivos do TR. **Atenção:** não deve ser feita exigência genérica, sem especificação dos padrões mínimos de aceitabilidade e os aspectos que serão avaliados.

182. O item relativo à amostra deve ser adequadamente preenchido, inserindo todos os dispositivos específicos da minuta padrão e observar, em especial:

- exigir amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU n. 538/2015 - Plenário e n. 2.796/2013 - Plenário);
- detalhar as regras para avaliação objetiva das amostras (Acórdão TCU n. 1.491/2016 - Plenário);
- prever, expressamente, penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU n. 299/2011 - Plenário).

Recomendação:

183. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar eventual exigência de amostra do produto;
- b. indicar com clareza e precisão sobre quais itens do objeto recairá a exigência de amostra;
- c. especificar os aspectos que serão analisados e os padrões mínimos de aceitabilidade;
- d. observar as recomendações do TCU acima indicadas.

h) margens de preferência

184. O art. 26 da Lei n. 14.133, de 2021, previu a possibilidade de serem estabelecidas margens de preferência para bens manufaturados nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

185. O Decreto n. 11.890, de 2024, regulamenta a questão e dispõe:

Art. 3º Nos processos de licitação realizados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais que atendam aos regulamentos técnicos pertinentes e às normas técnicas brasileiras poderão ser objeto de margem de preferência normal, na forma prevista em resolução da CICS, de até dez por cento sobre o preço dos produtos manufaturados estrangeiros ou dos serviços estrangeiros.

Recomendação:

186. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. verificar se o bem objeto da contratação está contemplado com margem de preferência normal ou adicional, conforme resoluções da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – CICS;
- b. se for o caso, justificar o enquadramento e inserir o item pertinente do TR;
- c. observar o art. 27 da Lei n. 14.133, de 2021.

i) subcontratação

187. Importa registrar que **não pode ser admitida subcontratação para o fornecimento de bens**, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios, conforme nota explicativa da minuta padrão.

188. Observe-se, ainda, que é vedada a subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação (Decreto n. 8.538, de 2015, art. 7º, I e § 2º). Nesses termos, a despeito do art. 122 da Lei n. 14.133/2021 mencionar a possibilidade de

subcontratação para fornecimento, deve haver uma prestação de serviço acessório envolvida (como, por exemplo, a entrega dos bens em locais de difícil acesso), pois, caso contrário, a subcontratação envolverá, necessariamente, a parcela principal do objeto.

j) condições de entrega

189. Deve haver **definição prévia dos locais de entrega**, incluindo todos os endereços previstos. A definição do local impacta a formulação da proposta, principalmente em se tratando de locais de difícil acesso. A falta de definição prévia do local de entrega, sendo que esse fator impacta a formulação das propostas, ofende o disposto no art. 6º, XXIII, e art. 18, III, da Lei n. 14.123, de 2021.

190. O **prazo de entrega** deve ser condizente como produto e a necessidade, além de ser viável do ponto de vista do contratado. Prazos extremamente exíguos podem inviabilizar o fornecimento e a entrega dos bens. Além da restrição à competitividade, uma exigência desproporcional pode levar ao desinteresse na licitação. Produtos que dependem de entregas diárias, como de panificação, por exemplo, devem ter tal informação clara nos autos.

191. **Atenção:** nas compras com **entregas parceladas**, é necessário estabelecer um **cronograma de entregas**, discriminando as respectivas parcelas, prazos e condições **no termo de contrato**. Nessa hipótese, o termo de contrato apenas poderá ser substituído por instrumento equivalente se o valor da contratação extrapolar o limite que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, nos termos do art. 95, I, da Lei n. 14.133, de 2021 (Orientação Normativa AGU n. 84, de 2024).

Recomendação:

192. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. definir prévia e expressamente os locais de entrega;
- b. indicar o prazo de entrega conforme a natureza do produto, as condições de entrega e a necessidade a ser atendida;
- c. estabelecer um cronograma de entregas, nas compras com entregas parceladas, e utilizar o termo de contrato, que não poderá ser substituído por instrumento equivalente nessas condições, salvo se o valor da contratação estiver no limite da dispensa de licitação prevista no art. 75, II, da Lei n. 14.133, de 2021.

k) garantia, manutenção e assistência técnica

193. A **garantia legal** é aquela estabelecida no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990). Portanto, se essa garantia for suficiente para os bens objeto da contratação, basta ser utilizada a redação correspondente na minuta padrão.

194. É possível, ainda, exigir a **garantia contratual dos bens, complementar à legal, que deve ser devidamente justificada**.

195. A garantia contratual não tem vigência atrelada à duração do contrato e pode ser definida por período diferente da vigência contratual, conforme Orientação Normativa AGU n. 51, de 2014, válida perante a Lei n. 14.133, de 2021:

196. A garantia legal ou contratual do objeto tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual.

197. **Atenção:** na hipótese de garantia contratual dos bens, manutenção ou assistência técnica, será necessária assinatura de contrato, pois a situação não se encaixará no inciso II do art. 95 da Lei n. 14.133, de 2021.

l) critérios de medição e pagamento

198. Devem ser observadas as disposições da Instrução Normativa SEGES/ME n. 77, de 2022, que já vêm contempladas na redação da minuta padrão da AGU. Nesses termos, **recomenda-se que a redação seja mantida sem**

alterações, de forma a evitar questionamentos, cabendo apenas o preenchimento das partes editáveis, observando-se as notas explicativas respectivas.

m) antecipação do pagamento

199. O art. 145, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, permitiu, **excepcionalmente**, a antecipação do pagamento, se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem. **Exige-se justificativa técnica** e expressa previsão no instrumento convocatório.

200. Assim, deve a Administração analisar se o mercado opera com exigências comerciais específicas para o produto, o que levaria à inviabilidade da contratação caso não haja a antecipação do pagamento.

201. A respeito do assunto, a AGU editou a Orientação Normativa AGU n. 76, de 2023:

I – Nos contratos administrativos regidos pela Lei n. 14.133, de 2021, em regra, é vedado o pagamento antecipado, parcial ou total, do objeto contratado, sendo excepcionalmente admitido desde que, motivadamente, seja justificado o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- a) a medida proporcione sensível economia de recursos ou represente condição indispensável para a consecução do objeto;
- b) haja previsão expressa no edital de licitação ou no instrumento formal de contratação direta; e
- c) contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

II – A partir do exame das circunstâncias que são próprias de cada caso concreto, e para resguardar o interesse público e prejuízos ao erário, poderá, ainda, a administração exigir garantias adicionais para fins de admissão do pagamento antecipado, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como poderá adotar outras cautelas, tais como: comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; exigência de certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras.

202. Em resumo, para que seja viabilizada a antecipação do pagamento, é necessário que a Administração **apresente justificativa e comprove o atendimento dos seguintes requisitos**:

- a medida deve proporcionar sensível economia de recursos ou representar condição indispensável para a consecução do objeto;
- haja previsão expressa no edital de licitação;
- contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

203. A Administração pode, ainda, **adotar cautelas adicionais para resguardar o erário**, tais como:

- exigir garantias adicionais, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96 da Lei n. 14.133, de 2021;
- exigir a comprovação a execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente;
- exigir a emissão de título de crédito pelo contratado;
- exigir o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração;
- exigir certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras.

n) reajuste

204. Deverá ser **obrigatoriamente** indicado o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado, **independentemente do prazo de vigência da contratação**, ou seja, ainda que seja inferior a 12 meses.

205. **Atenção:** a data-base do reajuste deve ser **vinculada à data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), conforme consta da minuta padrão, que **não deve ser alterada**.

206. **Alerta-se:** devem ser adotadas as orientações abaixo:

- o adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- o 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;
- o na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.
- o qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 5/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013).

Recomendação:

207. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. indicar o índice de reajuste do contrato, ainda que a vigência seja inferior a 12 meses;
- b. manter a redação da minuta padrão, limitando-se a preencher as informações sobre o índice e a data do orçamento;
- c. definir o índice conforme as orientações acima;
- d. justificar a escolha do índice.

o) requisitos de habilitação

208. Os requisitos de habilitação devem ser previstos conforme os parâmetros estabelecidos nos arts. 62 a 70 da Lei n. 14.133, de 2021 estando restritos ao rol definido pelos arts. 66 a 69, salvo se houver previsão em leis especiais.

209. A minuta padrão da AGU traz os requisitos gerais. Compete à Administração analisar, de forma ponderada, se tais requisitos são pertinentes ao caso concreto, podendo **excluir** aqueles que sejam incompatíveis, excessivos ou que possam restringir a competitividade do certame. As exigências devem ser limitadas às condições imprescindíveis para o satisfatório cumprimento do objeto licitado. Conforme preceitua o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, somente serão permitidas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

210. Quanto à **habilitação jurídica**, é importante esclarecer que a exigência de ato de autorização para o exercício da atividade a ser contratada deve ser específica e fundamentada em lei. Nos termos da nota explicativa da minuta padrão, "*A Administração deve analisar se a atividade relativa ao objeto a ser contratado exige registro ou autorização para funcionamento, em razão de previsão legal ou normativa*". Se for o caso, devem ser especificados: (i) o documento a ser apresentado, (ii) o órgão competente para expedi-lo e (iii) o fundamento legal.

211. **Importante:** considerando a natureza dos bens a serem adquiridos, verificar a obrigatoriedade de registro ou autorização de funcionamento dada por órgãos de controle, como ANVISA, Ministério da Agricultura, órgãos estaduais ou municipais de vigilância sanitária e incluir a exigência como requisito de habilitação jurídica, desde que fundamentada em lei a ser devidamente indicada.

212. A **habilitação fiscal e trabalhista**, via de regra, não deve ser dispensada, salvo nas hipóteses do art. 70, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

213. **Atenção:** não devem ser dispensadas, em nenhuma hipótese, as exigências relativas à prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social, salvo em caso de calamidade pública de âmbito nacional (art. 195, § 3º, c/c art. 167-D, parágrafo único, ambos da Constituição Federal).

214. É, ainda, **obrigatória** a previsão do art. 7º, inc. XXXIII, da CF, que trata da proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz (art. 68, inciso VI, da Lei n. 14.133, de 2021).

215. Em relação à **qualificação técnica**, as notas explicativas da minuta padrão da AGU esclarecem que o art. 67 da Lei n. 14.133, de 2021, não estabelece exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional para aquisição de bens, apenas para obras e serviços.

216. Entretanto, é juridicamente possível que a Administração formule exigências de qualificação técnica dos fornecedores no caso de compras de bens, caso fique comprovado que a medida é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações pertinentes à execução do objeto (com fundamento no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

217. Se for esse o caso, deve ser apresentada a **justificativa técnica** e observadas as regras, limites e princípios estabelecidos para a qualificação técnica na contratação de serviços, devidamente adaptadas às peculiaridades das compras. **Alerta-se:** a qualificação técnica deve ser avaliada com razoabilidade, sem exigências desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

218. Em relação ao registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente, alerta-se que é hipótese extremamente remota a ser aplicada em aquisições e depende de lei específica que determine tal exigência, a ser comprovada nos autos.

219. Quanto aos **atestados** de qualificação técnica, não há previsão na Lei n. 14.133, de 2021, para o caso de compras. A nota explicativa da minuta padrão da AGU orienta que somente é cabível exigir atestados quando houver alguma atividade envolvida com o fornecimento do bem que justifique esse cuidado. Como exemplo, cita a hipótese de *“uma logística complexa para entrega de bens em todo território nacional e cuja falta possa acarretar sérios danos à saúde das pessoas. Também pode ser citado como exemplo a montagem e a instalação de equipamentos sofisticados, que exige conhecimento especializado. De todo modo, os atestados se referem a um serviço associado ao bem e não ao bem em si”*.

220. **Recomenda-se fortemente a leitura atenta das notas explicativas da minuta padrão caso sejam feitas exigências de qualificação técnica**, garantindo-se o pleno atendimento às disposições legais.

221. Em relação à habilitação econômico-financeira, destaca-se que o art. 69 da Lei n. 14.133, de 2021, **restringiu** aos seguintes documentos: a) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e b) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

222. A Administração pode exigir **capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10%** (dez por cento) do valor estimado da contratação, caso se trate de compras para entrega futura. Entretanto, tais exigências **não podem ser cumulativas e deve ser apresentada justificativa técnica** (art. 69, §4º, da Lei n. 14.133, de 2021).

223. A escolha do percentual acima indicado é discricionária da Administração, porém, deve ser proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato. Trata-se de exigência que tem potencial para restringir a competitividade do certame, pois, o percentual está atrelado ao valor total estimado da contratação. Assim, em casos de maior vulto, pode afastar a participação de microempresas ou empresas de pequeno porte, o que deve ser considerado na justificativa.

224. **Alerta-se:** os requisitos de qualificação técnica e econômica devem ser adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, nos termos do Acórdão TCU n. 1417/2008 - Plenário.

225. **Importante:** caso o licitante concorra em mais de um item, deve comprovar os requisitos de habilitação cumulativamente, isto é, somando as exigências do item em que venceu às do item em que estiver concorrendo, e assim sucessivamente, sob pena de inabilitação, além da aplicação das sanções cabíveis (Fonte: PARECER n. 00003/2024/CNMLC/CGU/AGU, NUP 19973.002863/2024-28, Sapiens, seq. 13).

226. Deve ser observado, ainda, o disposto no art. 70, inc. III, da Lei n. 14.133, de 2021, segundo o qual as exigências de habilitação poderão ser dispensadas, *“total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas*

contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)". Registre-se que os valores são atualizados anualmente por Decreto, o que deve ser verificado pela Administração.

Recomendação:

227. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. analisar os requisitos de habilitação constantes da minuta padrão e, se for o caso, excluir aqueles que sejam incompatíveis, excessivos ou que possam restringir a competitividade do certame;
- b. limitar as exigências às condições imprescindíveis para o satisfatório cumprimento do objeto licitado;
- c. somente exigir ato de autorização (habilitação jurídica) se houver fundamento em lei, especificando-se o documento a ser apresentado, o órgão competente para expedir-lo e o fundamento legal. Deve-se ter especial atenção a eventuais registros ou autorização de funcionamento exigidos legalmente, tendo em vista a natureza dos bens objeto da licitação;
- d. não excluir as exigências relativas à prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social, nem a obrigação do art. 7º, inc. XXXIII, da CF;
- e. a qualificação técnica somente pode ser exigida se ficar comprovado que é medida indispensável à garantia do cumprimento das obrigações de execução do contrato;
- f. em caso de exigência de qualificação técnica, deve ser apresentada justificativa, que avalie a medida com razoabilidade, sem exigências desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo;
- g. em caso de exigência de qualificação técnica, recomenda-se fortemente a leitura atenta das notas explicativas da minuta padrão;
- h. caso sejam incluídos requisitos de habilitação econômico-financeira, observar que as exigências de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo não podem ser cumulativas e deve haver justificativa, inclusive para a escolha do percentual;
- i. nas hipóteses do art. 70, III, da Lei n. 14.133, de 2021, justificar eventual exigência dos requisitos de qualificação econômico-financeira e qualificação técnica.

p) adequação orçamentária

228. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021:

Lei n. 8.429, de 1992

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

[...]

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

Lei n. 14.133, de 2021

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

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

230. **Atenção:** caso se trate de licitação destinada ao registro de preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou do instrumento substitutivo (art. 17 do Decreto n. 11.462, de 2023).

231. **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).

232. 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).

Recomendação:

233. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar 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, **como condição essencial ao prosseguimento da licitação**;
- b. preencher o item do TR com todas as informações adequadas e pertinentes ao exercício financeiro da contratação;
- c. tratando-se de SRP, a indicação da dotação orçamentária pode ser deixada para o momento de assinatura do contrato ou instrumento equivalente;
- d. informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

10. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

234. A Lei Complementar n. 123, de 2006, estabelece normas gerais relativas ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado a ser dispensado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), tendo o Decreto n. 8.538, de 2015, regulamentado a matéria.

235. As disposições do referido Decreto se aplicam também ao agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual – MEI e sociedades cooperativas equiparadas (COOP), assim consideradas aquelas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte (art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007).

236. Sobre os benefícios concedidos pela lei e decreto, é importante apresentar algumas considerações.

10.1 Licitação exclusiva

237. 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)**.

238. **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).

10.2 Cota reservada

239. O art. 8º do Decreto n. 8.538, de 2015, prevê que, nas licitações com objeto divisível, 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 ME e EPP, salvo se houver prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto, **devidamente justificado**.

240. O art. 8º, § 2º, do Decreto determina que o edital **deverá** prever que, se não houver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.

241. Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a principal (do mesmo item da licitação), a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço (art. 8º, § 3º).

242. Registre-se o **entendimento vinculante da Advocacia-Geral da União** no sentido de que as **cotas reservadas de até 25% podem ultrapassar o valor de R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais), conforme Despacho n.

00098/2021/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União por meio do Despacho do Advogado-Geral da União n. 071, de 17 de março de 2021 (NUP 25000.193248/2018-73, seq. 24 a 27 do Sapiens).

10.3 Afastamento da exclusividade da licitação e da cota reservada

243. 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.

244. **Atenção:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

Recomendação:

245. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. analisar a incidência do tratamento diferenciado às ME, EPP e COOP, nos termos do Decreto n. 8.538, de 2015;
- b. destinar o certame à participação exclusiva de ME, EPP e COOP, caso o valor da contratação não ultrapasse R\$ 80.000,00;
- c. destinar o item ou grupo/lote, cujo valor não ultrapasse R\$80.000,00, à participação exclusiva de ME, EPP e COOP;
- d. nos itens ou grupo/lote que ultrapasse o valor de R\$80.000,00, prever cota reservada de até 25%, para participação exclusiva de ME, EPP e COOP;
- e. justificar eventual afastamento dos benefícios da licitação exclusiva ou cota reservada, com fundamento nas hipóteses taxativas do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015.

246. 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.

11. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

247. 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.

248. **Alerta-se:** a utilização do presente parecer referencial pressupõe a utilização das minutas padronizadas de edital e contrato e, se for o caso, ata de registro de preços, disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, em sua versão mais atualizada.

249. Assim, não sendo utilizada a minuta padronizada da AGU, o processo deverá ser encaminhado para análise jurídica individualizada, **a cargo da Procuradoria local** (art. 2º da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73, de 24 de março de 2025).

11.1 Da minuta de edital

250. Sobre o conteúdo da minuta de edital, merecem destaques os pontos a seguir.

a) das restrições à participação

251. No tópico “Da Participação na Licitação”, a Administração deve ter especial cautela no item relativo às vedações de participação, mantendo a redação da minuta padrão nas partes não editáveis e **justificando eventual vedação à participação de cooperativas e consórcios**.

252. **Alerta-se:** a respeito das **cooperativas**, admite-se a vedação de participação apenas nas hipóteses de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, que não se enquadrem nas permissões do art. 10 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017. Portanto, nas aquisições deve ser excluído o subitem da minuta padrão (redação em vermelho) que veda a participação das sociedades cooperativas, sob pena de ferir a competitividade do certame.

253. Em relação aos **consórcios**, a vedação à participação é excepcional e deve ser justificada pela Administração, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.

254. É vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de cooperativas. Não é permitido, também, estabelecer preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato (art. 9º, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021).

255. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional (art. 9º, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021).

b) modo de disputa

256. A minuta padrão traz todas as previsões relacionadas ao modo de disputa escolhido pela Administração, em atuação discricionária. Entretanto, é necessário observar que a **utilização isolada do modo de disputa fechado é vedada quando adotado o critério de julgamento de menor preço** (art. 56, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021).

Recomendação:

257. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. permitir a participação de cooperativas na licitação, por se tratar de aquisição;
- b. justificar eventual vedação à participação de consórcios;
- c. não utilizar o modo de disputa fechado de forma isolada no presente caso.

11.2 Da minuta de ata de registro de preços

258. A minuta de Ata de Registro de Preços (ARP) deve ser utilizada sempre que a licitação for processada sob o Sistema de Registro de Preços.

259. **Atenção:** a ata de registro de preços é documento **diferente do contrato e não o substitui**. Assim, sempre que adotado o SRP, a Administração deverá providenciar a minuta de ata de registro de preços e a minuta de contrato, salvo, nesse último caso, se houver substituição por instrumento equivalente, nos termos da lei.

260. A minuta padrão da AGU traz todos os elementos necessários e suficientes da ARP, devendo ser respeitada integralmente. Destacam-se os seguintes pontos:

a) vigência da ata

261. O prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é necessariamente de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais de um ano, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto n. 11.462, de 2023, e Orientação Normativa AGU n. 89, de 2024).

262. **Alerta-se:** não é possível estabelecer prazo de vigência diferente de um ano, nem marco inicial da vigência diferente do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, pois a lei é expressa a respeito do tema.

263. **Atenção:** conforme tratado anteriormente neste parecer, a validade da ata de registro de preços não se confunde com vigência da contratação, uma vez que ata e contrato são institutos diversos. O contrato deriva da ata e deve ser celebrado durante sua validade, porém, tem vigência própria. A ata de registro de preços não substitui o contrato.

264. É indispensável que a possibilidade de prorrogação da ata esteja expressamente prevista (art. 15, IX, do Decreto n. 11.462, de 2023).

b) adesão à ata de registro de preços

265. A regra geral é que a ata de registro de preços poderá ser utilizada por órgãos ou entidades não participantes, desde que observados os requisitos do art. 86, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 31 do Decreto n. 11.462, de 2023. É o procedimento chamado de “adesão” ou “carona”. Frise-se que tal procedimento não é objeto deste parecer referencial.

266. Excepcionalmente, poderá ser vedada a adesão à ARP, mediante justificativa adequada. Destaca-se que a vedação da adesão pode ter como fundamento o art. 7º, I e XI, do Decreto n. 11.462, de 2023, em razão da capacidade de gerenciamento do gerenciador.

267. Há expressa vedação da participação de outro órgão ou entidade na ata na hipótese do art. 4º do Decreto n. 11.462, de 2023, quando há registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

c) renovação dos quantitativos

268. No âmbito da Advocacia-Geral da União foi firmado o entendimento de que é possível a renovação dos quantitativos inicialmente registrados na ata no caso de sua prorrogação, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e no PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 71000.062490/2024-61, seq. 58 e 61, respectivamente).

269. Para tanto, a Administração deve **analisar, na fase de planejamento da licitação**, a possibilidade de renovação dos quantitativos em caso de prorrogação de vigência da Ata, bem como incluir expressa **previsão no edital e na ata**, tudo conforme o entendimento exposto nos pareceres acima indicados. A propósito, o tema encontra-se abordado no item 5 do **Parecer Referencial n. 00005/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU** (NUP 00407.059564/2025-42, seq. 5, do Sapiens).

Recomendação:

270. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. estabelecer a vigência da ata de registro de preços em 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, necessariamente;
- b. justificar eventual vedação à adesão de entidades não participantes à ARP;
- c. vedar a participação de outro órgão, caso se trate da hipótese do art. 82, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021;
- d. analisar a possibilidade de renovação dos quantitativos inicialmente registrados em caso de prorrogação da ARP, documentando nos autos;
- e. prever expressamente no edital e ata a possibilidade de renovação dos quantitativos, se for o caso.

11.3 Da minuta de contrato

a) substituição do termo de contrato por instrumento equivalente

271. É possível a substituição do termo de contrato por instrumento equivalente (carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) em duas hipóteses:

- o nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor (art. 95, II, da Lei n. 14.133, de 2021); e,
- o sempre que o valor do contrato se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, nos termos do art. 95, I, da Lei n. 14.133, de 2021 (Orientação Normativa AGU n. 84, de 2024).

272. **Atenção:** entende-se como entrega imediata aquela que ocorre no prazo máximo de 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento (art. 6º, X, da Lei n. 14.133, de 2021).

273. O art. 95, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o instrumento substitutivo deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei, no que couber, de forma que preveja as condições essenciais que regerão a execução contratual, 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, entre outras.

274. A minuta padronizada de Termo de Referência da AGU traz, no **Anexo I**, as regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato. Assim, sempre que houver substituição do termo de contrato, tal Anexo deve ser utilizado. Deverá, ainda, ser utilizado o **Anexo II** do TR, que traz uma minuta de Termo de Ciência e Concordância do contratado com as regras e obrigações da contratação previstas no Termo de Referência e em seu Anexo I.

275. Registre-se que, nas licitações por itens ou grupos, a Administração pode utilizar o instrumento contratual para alguns itens/grupo e instrumento substitutivo para outros, desde que apresente justificativa e que tal opção esteja clara e expressa na fase de planejamento, comprovando-se nos autos.

b) vigência e extinção contratual

276. Quanto à minuta de contrato, destaca-se a necessidade da **adoção da redação adequada das Cláusulas de vigência e de extinção contratual**, que devem estar em consonância com a natureza da contratação, se de escopo (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021) ou fornecimento contínuo (arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021), conforme tratado anteriormente neste parecer.

277. **Atenção:** sobre a vigência dos contratos de escopo, deve ser mantida a redação da minuta padrão, que está de acordo com o art. 111 da Lei n. 14.133, de 2021.

278. **Alerta-se:** nos contratos de escopo, caso a vigência ultrapasse o exercício financeiro em curso, somente será possível a contratação se o objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação.

c) fornecimento acompanhado de comodato

279. Se o objeto contemplar o **fornecimento de água mineral em garrações retornáveis**, haverá **comodato** desses vasilhames, de forma que algumas cautelas devem ser observadas.

280. O **comodato é um tipo de empréstimo**. Uma parte (comodante) cede um bem não substituível à outra parte (comodatário), que deverá devolvê-lo nas mesmas condições de uso em que foi emprestado. A **gratuidade** é o caráter distintivo do comodato em relação à locação (arts. 579 e seguintes do Código Civil Brasileiro - CC).

281. Apesar do comodato ser a título gratuito, o comodatário tem obrigações específicas vinculadas ao objeto do comodato, dentre elas, conservar o bem recebido (art. 582, CC). Tem o dever de zelo e de conservação do bom estado da coisa, devendo atuar como proprietário, para que possa restituir no mesmo estado de conservação em que recebeu.

282. O art. 40, da Lei n. 14.133, de 2021 determina que "*o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar (...) I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado*". Assim, deve ser observada a prática regular do mercado.

283. **Alerta-se:** considerando a possibilidade de o licitante embutir no preço dos insumos adquiridos como obrigação principal, o custo do comodato, recomenda-se que a Administração certifique-se de que será assegurada a gratuidade do comodato.

284. Nesses termos, se o objeto da licitação incluir **fornecimento de galões de água, a título de comodato, com a mera obrigação de conservar a coisa como se fosse sua e usá-la de acordo com sua natureza**, o ente assessorado deverá:

- **inserir as seguintes previsões na Cláusulas Oitava da minuta padrão de contrato da AGU:**

CLÁUSULA OITAVA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

(...)

X.X. Receber a água mineral sem gás em galões de 20 litros, os quais serão cedidos em comodato nos termos dos artigos 579 a 585 do Código Civil.

X.X.1. Comprometer-se a conservar os galões, devendo cuidar para que somente sejam utilizados para a finalidade estipulada no termo de referência e neste instrumento, não podendo vender, caucionar, ceder, onerar ou de qualquer forma alienar os galões cedido(s) ou alugar a terceiros.

X.X.2. Não efetuar qualquer tipo de reparo nos garrações, bem como toda e qualquer manutenção que se fizer necessária, que ficarão a cargo do contratado.

X.X.3. O comodato terá vigência idêntica à do contrato, ou enquanto permanecerem em estoque os produtos adquiridos, até seu total esgotamento.

X.X.4. Esgotando-se o conteúdo dos galões, o contratado será comunicado via e-mail para que retire os vasilhames vazios, no prazo de 10 dias úteis do envio da comunicação, sob pena de a Administração dar-lhes fim adequado, nada podendo o contratado reclamar e não cabendo qualquer tipo de indenização.

- **inserir as seguintes previsões na Cláusulas Oitava da minuta padrão de contrato da AGU:**

CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

(...)

X.X. Para o fornecimento de água mineral, natural, sem gás, o contratado se obriga a disponibilizar galões (vasilhames) de água mineral, com capacidade para 20 (vinte) litros, de sua propriedade, em regime de comodato, nos termos do que dispõem os artigos 579 a 585 do Código Civil.

X.X.1. Os galões fornecidos devem obedecer a todos os requisitos legais incidentes, tais como as especificações da ANVISA, a Resolução RDC nº 173, de 2006, as normas ABNT NBR nº 14.222/2019, a Portaria MME nº 470,

de 1999, requisitos e métodos de ensaio e NBR nº 15.395/2006, Portaria DNPM nº 387, de 2008 e ABNT NBR nº 14.222/2013.

X.X.2. Em atendimento à legislação própria, o garrafão deve possuir lacre de segurança, aparência limpa, isenta de manchas, alterações de cor, ranhuras, rachaduras, emendas e amassamentos, bem como não poderá possuir nenhum tipo de resíduos e odores. O gargalo não poderá possuir qualquer tipo de deformações internas ou externas. Ademais, os referidos galões devem estar dentro de seu prazo de validade, que é de até 3 (três) anos, nos termos do inciso I do art. 5º da Portaria DNPM nº 387, de 2008.

X.X.3. O contratado empresta, a título gratuito, os galões compatíveis com o solicitado no edital e seus anexos, conforme necessidade do contratante, que serão utilizados para fornecimento de água mineral, natural, sem gás, nas quantidades indicadas no Termo de Referência, anexo do Contrato.

X.X.4. Após o término do contrato, ou após o completo esgotamento do conteúdo, os galões deverão ser retirados pelo contratado, no prazo de no prazo de 10 dias úteis, contados da notificação enviada por e-mail pelo contratante.

X.X.5. Se os galões não forem retirados no prazo acordado, mesmo após notificado, a Administração dará destino adequado aos vasilhames, nada podendo o contratado reclamar a título de indenização.

d) aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD)

285. 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.

286. A Administração deve **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.

O parecer 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.

Recomendação:

287. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

1. definir e justificar a eventual opção pela substituição do contrato por instrumento equivalente;
2. certificar que se trata de hipótese permitida de substituição do contrato;
3. manter os Anexos I e II do TR, caso opte pela substituição do instrumento contratual;
4. atentar para a redação adequada das cláusulas de vigência e extinção contratual, de acordo com a natureza da contratação;
5. manter a redação da minuta padrão em relação à vigência dos contratos de escopo;
6. comprovar que o objeto está previsto nas metas do Plano Plurianual ou que todo o empenho necessário à execução contratual será realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação, nos casos em que a vigência do contrato de escopo extrapole o exercício financeiro;
7. inserir as previsões relacionadas ao comodato, caso se trate de fornecimento de água mineral em garrações retornáveis, conforme previsto no item 284, deste parecer;
8. observar o entendimento quanto à aplicação da LGPD, acima exposto.

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

288. 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).

289. Deve ser observado o prazo mínimo de 8 (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).

290. 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).

291. 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.

13. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

292. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada.

293. É **necessário**, ainda, o **preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração**:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: aquisição de XXXX, por meio de pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço.

Valor estimado (Valor de referência): R\$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU n. 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

294. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica do processo licitatório, **desde que sejam preenchidos todos os requisitos e recomendações constantes deste Parecer Referencial**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021).

295. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, **desde que o**

setor competente ateste, de forma expressa, em cada processo individualmente, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 293.

296. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF n. 526, de 2013.

297. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

298. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC n. 5).

299. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inciso II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73, de 2025).

Brasília, na data da assinatura.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2820775651 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 12:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2820775651 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 12:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2820775651 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 11:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

PARECER REFERENCIAL n.. 00009/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.059564/2025-42

INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Procedimento de adesão à ata. **Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria PGF n. 262, de 5 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica aos procedimentos de adesão à ata de registro de preços que tenham como objeto:

- a) solução de tecnologia da informação – TIC;
- b) obras e serviços de engenharia;
- c) aquisição de bens para entrega imediata.

II. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica, ainda, nas seguintes hipóteses:

- a) aos procedimentos de adesão cujo valor da contratação esteja abaixo de 1% do valor caracterizado pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei n. 14.133, de 2021), considerada a atualização anual legalmente exigida;
- b) às atas regidas pela Lei n. 8.666, de 1993, e pelo Decreto n. 7.892, de 2013, em razão da desnecessidade de análise jurídica para esses casos, conforme Orientação Normativa AGU n. 64.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial **se aplica a procedimentos de adesão à ata de registro de preços (ARP)**, fundamentadas na Lei n. 14.133, de 2021, e no Decreto n. 11.462, de 2023.

2. Esta manifestação não se aplica aos procedimentos de adesão à ata de registro de preços:

- a. **que tenham como objeto solução de tecnologia da informação – TIC;**
- b. **que tenham como objeto obras e serviços de engenharia;**
- c. **que tenham como objeto aquisição de bens para entrega imediata;**
- d. **cujo valor da contratação esteja abaixo de 1% do valor caracterizado pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei n. 14.133, de 2021), considerada a atualização anual legalmente exigida;**
- e. **regidos pela Lei n. 8.666, de 1993, e pelo Decreto n. 7.892, de 2013, em razão da desnecessidade de análise jurídica para esses casos, conforme Orientação Normativa AGU n. 64.**

3. Registre-se que os procedimentos para adesão à ARP que tenham como objeto soluções de TIC ou obras e serviços de engenharia devem obedecer a requisitos específicos, não analisados neste parecer referencial.

4. A Orientação Normativa AGU n. 88, de 2024, dispensou a análise jurídica nos procedimentos de adesão para aquisição de bens para entrega imediata, bem como aqueles cujo valor não supere 1% do valor considerado como de grande vulto pela legislação, nos termos do inciso III:

I) No âmbito do Sistema de Registro de Preços, as competências do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 11, inciso VI, alínea "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993, relativas ao controle de legalidade mediante análise jurídica do processo de contratação, são da exclusiva alçada da unidade consultiva que presta assessoramento jurídico ao órgão gerenciador do registro de preços.

II) O órgão não participante, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, deverá submeter o processo de adesão à análise jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico, hipótese em que este limitar-se-á a examinar a legalidade em relação aos requisitos da adesão.

III) A análise a que se refere o inciso II desta orientação normativa é dispensada, nos termos do § 5º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, nos casos de adesão à ata de registro de preço para contratação: a) voltada à aquisição de bens para entrega imediata; ou b) na hipótese de o valor da contratação por adesão não superar 1% do valor caracterizado pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133, de 2021), considerada a atualização anual legalmente exigida.

IV) Não será necessária análise e manifestação jurídica específica nos casos em que o órgão de assessoramento jurídico do órgão não participante do registro de preço emitir manifestação jurídica referencial acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preço.

V) Os órgãos participante e não participante do sistema de registro de preços poderão solicitar manifestação específica da respectiva unidade de consultoria jurídica para que lhe preste assessoramento acerca da juridicidade do processo de contratação, desde que haja dúvida de ordem jurídica objetivamente exposta no processo.

5. O ente assessorado **deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer**, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017. Além disso, deve ser utilizada a minuta de contrato aprovada de termo de referência e lista de verificação atualizados e disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

6. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

7. Recomenda-se, ainda, que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>. Além disso, **devem** ser juntadas aos autos as declarações contidas no referido documento.

Recomendação:

8. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa:

- a. que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU n. 262, de 2017;
- b. o atendimento às recomendações deste parecer, nos termos do modelo de atestado de adequação que consta ao final deste parecer;
- c. a utilização dos modelos de termo de referência e lista de verificação atualizados, disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU), em seu sítio eletrônico;
- d. qual modelo foi utilizado;
- e. as modificações, exclusões, inclusões ou adaptações eventualmente efetuadas, acompanhadas das respectivas justificativas;
- f. observar o IPP e juntar as respectivas declarações.

2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

9. A **Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

11. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

12. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF n. 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

13. Registra-se, assim, que a análise dos **procedimentos de adesão à ata de registro de preços, com fundamento no art. 86 da Lei n.º 14.133, de 2021, e nos arts. 31 a 33 do Decreto n.º 11.462, de 2023**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU n.º 55, de 2014, e pela Portaria PGF n.º 262, de 2017.

14. Ademais, a **Orientação Normativa AGU n. 88, de 2024**, acima transcrita, prevê expressamente a possibilidade de manifestação jurídica referencial para os casos de adesão à ata de registro de preços.

3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

15. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021. Questões técnicas, como 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. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

16. **Importante:** parte-se da premissa de que o órgão de assessoramento jurídico do órgão gerenciador examinou a legalidade do procedimento de licitação ou contratação direta que originou a ata objeto da adesão (art. 7º, §4º, do Decreto n. 11.462, de 2023, e ON AGU n. 88, de 2024), de modo que esta manifestação se restringe ao exame da viabilidade jurídica da pretensa contratação, **por adesão**, de órgão não participante do SRP.

17. **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, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

18. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

19. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. NORMAS DE GOVERNANÇA

20. Deve ser observado o **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.

21. Ressalte-se que as disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.

22. É necessário, ainda, atestar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada 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

23. Também deverá ser cumprido o **Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata das medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços pela Administração.

Recomendação:

24. 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);
- b. juntar tal autorização aos autos antes da efetiva contratação;
- c. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);
- d. atestar a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável da entidade;
- e. manifestar-se acerca da essencialidade e o interesse público da contratação (art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015).

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

25. 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.

26. 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 e IN SEGES/ME n. 81/2022**.

27. Sobre o **termo de referência**, o art. 11, parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, estabeleceu a possibilidade de sua dispensa em caso de adesão à ata de registro de preços:

Art. 11. A **elaboração do TR é dispensada** na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei n. 14.133, de 2021, **nas adesões a atas de registro de preços** e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Parágrafo único. Nas adesões a atas de registro de preços de que trata o **caput**, o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço. (Grifos não originais)

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

29. Embora os documentos dessa fase sejam de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica.

5.1 Documento de Formalização da Demanda (DFD)

30. O Documento de Formalização da Demanda é **instrumento obrigatório** para a contratação por adesão e 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.

Recomendação:

31. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o DFD com todos 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.

5.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

32. A IN SEGES/ME n. 58, de 2022, estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, com os conteúdos previstos no art. 9º, em especial:

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

33. **Atenção:** no caso de adesão à ata de registro de preço, o ETP deve conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o **quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço** (art. 11, parágrafo único, da IN SEGES/ME n. 81, de 2022).

34. **Importante:** o art. 9º, da IN SEGES/ME n. 58, de 2022, estabelece que a não previsão de qualquer um dos conteúdos ali descritos **deverá ser justificada** no próprio documento (art. 9º, §1º).

Recomendação:

35. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar o ETP contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados;

b. inserir no ETP as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço;

c. elaborar o ETP no Sistema ETP Digital, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 58/2022.

5.3 Gerenciamento de riscos

36. 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, 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>).

37. O Mapa de Riscos não se confunde com a matriz de risco, que é cláusula contratual caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 6º, XXVII, da Lei n. 14.133, de 2021).

Recomendação:

38. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar e juntar aos autos o mapa de riscos, adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 5.2 do IPP).

6. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

39. A adesão à ata de registro está prevista no art. 86 da Lei n. 14.133, de 2021. A regulamentação foi realizada pelo Decreto n. 11.462, de 2023, cujos artigos 13, II, e 31 a 33 tratam dos requisitos para a adesão, abaixo apresentados.

6.1 Utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes

40. É possível a **adesão** tanto pelas **entidades não participantes** do registro de preços como por **entidades participantes** (art. 86, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021 e art. 31, *caput*, e §4º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

41. No caso de entidades participantes, admite-se a adesão em relação a itens para os quais não tenham quantitativo registrado, observados os requisitos previstos no art. 31 do decreto (art. 31, §4º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

Recomendação:

42. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar não ser participante do certame que originou a ata, ou,
- b. caso seja participante, que a adesão ocorrerá em relação a itens para os quais não tem quantitativo registrado.

6.2 Justificativa da vantajosidade da adesão

43. A necessidade de justificativa da vantagem da adesão está prevista no art. 86, §2º, I, da Lei n. 14.133, de 2021, e no art. 31, I, do Decreto n. 11.462, de 2023, e deve ser apresentada *“inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público”*.

Recomendação:

44. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar justificativa da vantagem da adesão, considerando, ao menos, os seguintes elementos:
 - circunstâncias do caso concreto;
 - soluções alternativas possíveis;
 - consequências práticas da adesão;
 - eventuais obstáculos e dificuldades reais do gestor e exigências das políticas públicas a seu cargo, caso se mostrem relevantes na situação concreta; e
 - orientações eventualmente vigentes ao tempo da tomada de decisão, caso tenham pertinência com adesão pretendida.

6.3 Compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado

45. A Administração **deve** demonstrar a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 86, §2º, II, da Lei n. 14.133, de 2021 e art. 31, II, do Decreto n. 11.462, de 2023).

46. **Atenção:** essa compatibilidade deve considerar as orientações do **art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021**, bem como da **IN SEGES/ME n. 65, de 2021**, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Recomendação:

47. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. realizar pesquisa de preços;
- b. emitir manifestação técnica conclusiva, com análise crítica dos preços obtidos;
- c. atestar a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado.

6.4 Prévia consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão gerenciador

48. A Administração **deve** providenciar a consulta e aceitação da demanda por parte do fornecedor, como condição para a adesão, nos termos do art. 86, §2º, III, da Lei n. 14.133, de 2021 e art. 31, III, do Decreto n. 11.462, de 2023.

49. **Alerta-se:** somente **após** a formalização da aceitação do fornecedor é que será providenciada consulta ao órgão gerenciador, que é indispensável.

Recomendação:

50. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar aos autos os documentos que comprovem a consulta e aceitação do fornecedor;
- b. juntar aos autos os documentos que comprovem a aceitação da adesão pelo órgão gerenciador.

6.5 Prazo para efetivação da aquisição/contratação e vigência da ata

51. O art. 31, §2º, do Decreto n. 11.462, de 2023, estabelece que o órgão não participante tem o prazo de até **noventa dias, a partir da autorização do órgão gerenciador, para efetivar a aquisição ou a contratação solicitada** ou, excepcionalmente, solicitar sua prorrogação. Eventual pedido de prorrogação deve respeitar o limite temporal de vigência da ata de registro de preços (art. 31, §3º).

52. Nesse caso, o processo deve ser instruído com a aceitação da prorrogação do prazo, que deve ser formalizada pelo órgão gerenciador.

Recomendação:

53. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. observar o prazo de até 90 dias, a partir da autorização do órgão gerenciador, para efetivar a aquisição ou a contratação pretendida;
- b. se for o caso, solicitar a prorrogação do prazo, juntando a aceitação pelo órgão gerenciador, sob pena de não ser possível proceder a adesão;
- c. realizar a adesão, inclusive se houver prorrogação, durante a vigência da ARP.

6.6 Limitações de quantitativos permitidos

54. Para que seja admitida a adesão à ata de registro de preços, o órgão gerenciador deve observar os seguintes **limites quantitativos**:

- a. **em relação à entidade aderente individualmente**: não pode exceder a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens registrados para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes (art. 86, §4º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 32, I, do Decreto n. 11.462, de 2023); e
- b. **em relação a todas as adesões admitidas para determinado item**: não pode exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços (art. 86, §5º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 32, II, do Decreto n. 11.462, de 2023).

55. **Atenção:** a hipótese "b", acima, não se aplica em caso de aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar por adesão à ata gerenciada pelo Ministério da Saúde (art. 32, §1º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

56. **Importante:** essas limitações dos quantitativos, conforme disposto no art. 32, devem ser aferidas pelos órgãos e entidades gerenciadores, quando da autorização para a adesão.

Recomendação:

57. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar que foi feito o controle de limitações dos quantitativos, o que deve ser aferido pelos gestores por meio do Gestão de Atas - ferramenta informatizada, integrante do Portal Compras.gov.br, nos termos do art. 2º, IX, c/c art. 24, I, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023.

6.7 Atas passíveis de adesão: apenas da Administração Pública Federal

58. Apenas atas de registro de preços gerenciadas por órgão ou entidade da Administração Pública Federal podem ser objeto de adesão.

59. **Frise-se:** o art. 33 do Decreto n. 11.462, de 2023, **veda às entidades da Administração Pública Federal a adesão a atas de registro de preços gerenciadas por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.**

6.8 Adesão em relação a item específico de grupo de itens

60. Caso se pretenda aderir a item específico licitado por grupo de itens, é preciso que seja providenciada **pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem** para a Administração aderente, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nº 11.462, de 2023.

7. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO

61. A Administração **deve, obrigatoriamente, utilizar a mesma minuta de instrumento contratual ou instrumento substitutivo constante do processo conduzido pelo Órgão Gerenciador** (art. 7º, § 4º, do Decreto n. 11.462, de 2023). **Admite-se** as inserções específicas pertinentes à adesão, como a indicação do órgão, quantitativos, local de entrega, fonte de recurso e foro.

62. **Ressalta-se:** o controle de legalidade prévio do edital, da minuta de ata e de termo de contrato exigido pelo art. 53, *caput*, da Lei n.º 14.133, de 2021, já foi realizado pela consultoria jurídica junto ao órgão gerenciador na fase interna da licitação.

63. Tal atribuição consta, inclusive, no art. 7º, § 4º, do Decreto n. 11.462, de 31 de março de 2023:

Art. 7º (...)

§ 4º O exame e a aprovação das **minutas** do edital, dos avisos ou dos instrumentos de contratação direta e do contrato serão efetuados **exclusivamente** pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.

64. Afasta-se, assim, a obrigatoriedade de novo exame e aprovação dessas minutas, quando da adesão à ata.

65. A consultoria jurídica junto ao órgão ou entidade não participante não pode sequer sugerir a retificação da minuta de contrato/instrumento substitutivo como condição para a efetiva adesão.

Recomendação:

66. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

- a. adotar a minuta contratual/instrumento substitutivo que integrou o edital de licitação, como anexo, de modo fiel e uniforme, fazendo apenas as adaptações específicas pertinentes à adesão, como a indicação do órgão, quantitativos, local de entrega, fonte de recurso e foro;
- b. observar o instrumento utilizado pela própria ARP e pelo Edital que a originou, ou seja, se foi previsto que a contratação ocorra por meio de emissão de nota de empenho, a adesão deve seguir a mesma linha.

8. DOS REQUISITOS PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO

67. **Alerta-se** que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de adesão à ARP e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

68. Compete à Administração **verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:**

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

69. **Atenção:** é essencial providenciar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no **artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal**.

70. **Importante:** a eventual existência de pendência no cadastro do **CADIN impede a contratação e respectivos aditamentos** (art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

Recomendação:

71. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- consultar os sistemas/cadastros indicados acima e verificar a ocorrência de eventuais impedimentos à contratação;
- regularizar eventuais certidões vencidas ou prestes a vencer;
- analisar se existe ou não algum impedimento à contratação caso haja registro de “Ocorrências Impeditivas Indiretas” no SICAF, utilizando o relatório de ocorrências impeditivas indiretas;
- providenciar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da CF;
- abster-se de realizar a contratação, caso haja pendência no CADIN, até que haja regularização do débito junto ao órgão ou entidade responsável pela sua inscrição, nos termos do PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, item 50.

9. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

72. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021:

Lei n. 8.429, de 1992

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

[...]

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

Lei n. 14.133, de 2021

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

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

74. **Atenção:** caso se trate de licitação destinada ao registro de preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou do instrumento substitutivo (art. 17 do Decreto n. 11.462, de 2023).

75. **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).

76. 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).

Recomendação:

77. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da contratação, com a indicação da respectiva rubrica, **como condição essencial ao prosseguimento da adesão;**
- b. informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

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

78. É obrigatória a divulgação da prorrogação da ata no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

11. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

79. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada.

80. É **necessário**, ainda, o **preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:**

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto: adesão à Ata de Registro de Preços n. XXXX, para XXXX.

Valor estimado (Valor de referência): R\$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n. 00009/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

*Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela **Procuradoria Federal Especializada** junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU n. 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União.*

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III. CONCLUSÃO

81. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **caso sejam preenchidos todos os requisitos e atendidas todas as recomendações constantes deste Parecer Referencial**, considera-se juridicamente regular a adesão à ata de registro de preços (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

82. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, **desde que o setor competente ateste, de forma expressa, em cada processo individualmente, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 80.**

83. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF n. 526, de 2013.

84. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

85. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC n. 5).

86. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inciso II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73, de 2025).

Brasília, na data da assinatura.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2839030686 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 14:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2839030686 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 14:20. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2839030686 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-08-2025 14:18. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.