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

PARECER REFERENCIAL Nº. 00008/2026/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.055844/2026-62
INTERESSADO: EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - ELIC
ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra. Serviços não continuados. Critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto. **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 apenas aos procedimentos licitatórios para contratação de serviços comuns sem dedicação exclusiva de mão de obra ou de serviços não continuados, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto e valor estimado da contratação igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

II. Para fins de utilização da presente Manifestação Jurídica Referencial em serviços continuados com vigência plurianual, deve ser considerado como valor estimado da contratação o valor correspondente ao valor anual.

III. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica aos procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços:

a) com dedicação exclusiva de mão de obra;

b) que sejam caracterizados como solução de tecnologia da informação – TIC;

c) de engenharia;

d) de atividades de apoio, mediante a cessão de imóvel;

e) de gerenciamento de frota, para manutenção de veículos ou abastecimento;

f) de agenciamento de passagens aéreas;

g) de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores no âmbito do Distrito Federal (DF) e entorno;

h) que envolvam festividades, eventos comemorativos, coquetéis, brindes, lanches ou refeições para servidores e convidados;

i) que sejam regulados por normas especiais não previstas na base legal dessa Manifestação.

IV. Esta Manifestação Jurídica Referencial **não** se aplica, ainda, às licitações internacionais.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial se aplica a:

- **procedimentos licitatórios para contratação de serviços comuns sem dedicação exclusiva de mão de obra ou de serviços não continuados, na modalidade pregão eletrônico, processados ou não pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto e valor estimado da contratação igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com ou sem o fornecimento de bens.**

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

Documento gerado pelo SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

- **serviços com dedicação exclusiva de mão de obra;**
- **serviços que sejam caracterizados como solução de tecnologia da informação – TIC;**
- **serviços de engenharia;**
- **serviços de apoio, mediante a cessão de imóvel;**
- **serviços de gerenciamento de frota, para manutenção de veículos ou abastecimento;**
- **serviços de agenciamento de passagens aéreas;**
- **de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores no âmbito do Distrito Federal (DF) e entorno;**
- **que envolvam festividades, eventos comemorativos, coquetéis, brindes, lanches ou refeições para servidores e convidados;**
- **serviços que sejam regulados por normas especiais não previstas na base legal dessa Manifestação;**
- **licitação 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. Para fins de utilização da presente Manifestação Jurídica Referencial em serviços continuados com vigência plurianual, deve ser considerado como valor estimado da contratação o valor correspondente ao valor anual da prestação do serviço. Para tanto, deve-se dividir o valor total do contrato pelo número de anos estabelecido para a vigência. Se o valor referente a um ano estiver dentro do limite de R$ 1.000.000,00, é possível a utilização desta MJR.

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.

6. 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.

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, 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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:

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. Considerando que a análise dos **editais de pregão eletrônico para contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra ou serviços não continuados, 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)** há Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) orientando e roteirizando a atuação da Administração; **(iv)** a análise jurídica do edital e demais artefatos é mais simples do que os demais procedimentos licitatórios; e **(v)** 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

14. 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).

15. **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.

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

17. 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

18. 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.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

19. 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.

20. 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:

21. 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).

5. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

22. 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.

23. 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).

24. **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.

25. 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).

Recomendação:

26. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

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

27. Se a área técnica considerar que não se trata de serviço comum, ou seja, se o serviço objeto da licitação for caracterizado como especial, não será possível adotar o pregão e, assim, não será aplicável o presente parecer referencial.

6. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Hipóteses de aplicação

28. 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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

> V. quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

29. **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 (Acórdão 1351/2025 Plenário) e da Procuradoria-Geral Federal, PARECER Nº 00012/2025/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, que assim concluiu:

> (I) Embora a literalidade da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 11.462, de 2023, não contenha vedação expressa à realização de contratação única no âmbito do Sistema de Registro de Preços (SRP), a interpretação sistemática dessas normas revela que **tal prática pode ser incompatível com a própria finalidade do instituto, especialmente quando houver o esgotamento do item registrado pela contratante, hipótese em que não se caracteriza a formação de ata de registro de preços, mas sim uma contratação única e exauriente, em desconformidade com o modelo normativo do SRP**. (g.n.)

30. Nesse sentido, caso a licitação tenha como objetivo uma **única contratação**, previamente definida, para atender uma necessidade específica de um órgão, o uso do SRP **é vedado**, pois contraria o entendimento da PGF e do TCU exposto acima.

31. **Alerta-se** que o pagamento sob demanda é possível adotando-se o regime de empreitada por preço unitário, não havendo obrigação de uso do SRP.

32. **Importante**: **é expressamente vedado o pagamento por serviços que não forem efetivamente prestados,** sob pena de responsabilidade do gestor, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão n. 11435/2023 - Segunda Câmara).

Recomendação:

33. 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 (esgotamento da ata de registro de preços na primeira utilização);
c. na hipótese de contratação única e impossibilidade de uso do SRP, analisar a viabilidade de adotar o regime de execução de empreitada por preço unitário, para pagamento sob demanda.

Intenção de Registro de Preços

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

35. **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).

36. **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.

37. 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).

38. 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).

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

Recomendação:

39. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. comprovar nos autos a divulgação da Intenção de Registro de Preços ou informar que o órgão gerenciador é o único contratante (única possibilidade de dispensa da IRP).

7. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Do serviço de manutenção de equipamentos

40. Caso o serviço a ser licitado seja a manutenção de equipamentos, a depender do valor da contratação, é recomendável que a Administração faça um estudo sobre o valor de mercado dos bens objeto da manutenção, a fim de aferir a vantajosidade econômica da presente licitação.

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

> Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:
>
> I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;
>
> II - **recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;**
>
> **III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsoletismo;** ou
>
> IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

42. Ainda, em se tratando de licitação para serviços de manutenção de equipamentos, caso o objeto contemple manutenção preventiva e corretiva, a Administração deve evitar a contratação com cobertura de risco, ou seja, o pagamento à contratada por um valor fixo mensal, independentemente do número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

43. Isso significa que o preço da manutenção corretiva, cuja demanda é variável, estará embutido na planilha e será pago ainda que não haja execução do serviço. Essa opção da Administração pode gerar sobrepreço nas propostas, em razão da incerteza dos licitantes em relação ao número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

44. O TCU entende que essa alternativa não é adequada, devendo ser evitado o pagamento de valores fixos para serviços com demanda variável:

> 9.3. determinar à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal - Ditec/DPF que, nos próximos editais, projetos básicos e contratos porventura elaborados em substituição à Concorrência 002/2006 - Ditec, objetivando a contratação dos serviços de manutenção do Sistema Afis e demais ali descritos: (...)
>
> 9.3.5. estabeleça critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais, com base na mensuração de resultados, **evitando o pagamento de valores fixos**, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-TCU-Plenário, item 9.3 e subitens. (AC-0889-20/07-Plenário) - g.n.

> [Voto] 10. O termo de referência deficiente, sem detalhamento dos serviços a serem prestados e a sua forma de medição (irregularidade 295 descrita na alínea 'a'), propiciou que se pagasse mensalmente à contratada um valor fixo de R$ [...] pela manutenção de equipamentos, quer tenha havido apenas um conserto/manutenção simples, quer tenha havido vários e complexos. [...] Diferentemente do que afirmou o responsável, não é possível sustentar que o termo de referência estava suficientemente especificado se não havia uma estimativa de quais serviços seriam prestados mensalmente e em quais equipamentos. O termo não esclareceu qual seria a periodicidade da manutenção preventiva dos aparelhos, nem estabeleceu, para os casos de manutenção corretiva, as expectativas de conserto. A previsão genérica de que a manutenção seria feita em todos os aparelhos e o

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

> estabelecimento de um valor fixo mensal para remunerar esses serviços não atende aos arts. 3º, II, da Lei 10.520/2002 e 9º, I, do Decreto 5.450/2005. (Acórdão n. 434/2016-Plenário) g.n.

45. Este também é o entendimento da Procuradoria-Geral Federal, conforme orientação traçada no Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

> É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa. (NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

46. Ademais, a eventual opção do pagamento da mão de obra da manutenção corretiva por hora de serviço é excepcional. Deve ser justificada a escolha e a inviabilidade técnica de contratação exclusiva por resultados (subitem d.1.1 do item 2.6 do Anexo V, da IN 05/2017).

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

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

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

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

Recomendação:

50. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. demonstrar a vantajosidade econômica da licitação, considerando o valor estimado da contratação e o valor de mercado de cada um dos equipamentos objeto de manutenção;
b. evitar o pagamento de um valor fixo mensal, que englobe tanto a manutenção preventiva, como a corretiva, sem distinção, pois essa alternativa pode levar a sobrepreço no valor do contrato e contraria orientação do TCU e da PGF;
c. verificar se é possível o pagamento da manutenção preventiva - que é programada e previamente conhecida - por um valor fixo; e o pagamento da manutenção corretiva - que é incerta quanto ao número de vezes - por demanda.
d. se a opção for pela manutenção corretiva do pagamento com valor fixo mensal (com cobertura de risco), para evitar questionamentos futuros, deve demonstrar que a alternativa adotada é a mais econômica e eficiente para a Administração, com base em dados técnicos concretos, considerando-se inclusive a economia de escala, uma vez que, aparentemente, o preço proposto pelas licitantes embutiria valores relativos a serviços cuja prestação é incerta;
e. justificar a opção do pagamento da mão de obra da manutenção corretiva por hora de serviço e a inviabilidade técnica de contratação exclusiva por resultados (subitem d.1.1 do item 2.6 do Anexo V, da IN 05/2017);
f. incluir, no TR, a previsão de que o pagamento de peças eventualmente necessárias ocorrerá mediante a apresentação de notas fiscais, recibos, tabelas do fabricante ou outros documentos, e que a Administração irá aferir a compatibilidade dos preços pagos com o mercado por meio de pesquisa de preços feita nos termos da IN n. 65/2021.

Da viabilidade jurídica da terceirização

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

51. Na hipótese do objeto da licitação envolver terceirização, deve ser observado o art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, que permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

> Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**
>
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
>
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
>
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
>
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
>
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
>
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
>
> Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

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

> Art. 9º **Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:**
>
> I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
>
> II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
>
> III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
>
> IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
>
> Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

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

Recomendação:

54. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. declarar que as atividades podem ser terceirizadas e que não estão compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos.
b. manifestar-se sobre a incidência ou não da vedação disposta no art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, §1º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

Documentos obrigatórios

55. 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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

56. 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 e IN SEGES/MP n. 5/2017.**

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

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

7.1 Designação dos agentes públicos

59. 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.

60. **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).

61. 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.

62. 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.

63. **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:

64. 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.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

7.2 Documento de Formalização da Demanda (DFD)

65. 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:

66. 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.

7.3 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

67. 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.

68. **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.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado em 05/10/2026 15:16

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

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. 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.

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

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

74. 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).

75. 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:

76. 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.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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):

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

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:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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.

87. **Importante**: caso o objeto inclua o **fornecimento de bens, é essencial que a Administração estime os respectivos quantitativos.**

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

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

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

> 23. **Acrescento que a comissão salientou que o termo de referência não detalhava adequadamente as características e os quantitativos dos serviços que seriam contratados. Por via de consequência, a empresa Transamérica detinha um conhecimento privilegiado sobre o objeto licitado**. Esse fato foi mencionado no relatório da sindicância que foi encaminhado ao recorrente, verbis:
>
> "De acordo com o depoimento do servidor Carlos Simões Gonçalves (fls. 33 a 35) , nenhuma empresa foi nos setores verificar o quantitativo de aparelhos de ar condicionado e não foi fornecido pelo edital esse quantitativo. Da forma que foi feita a licitação sempre será pago preço a maior, citou como exemplo 'filtro de um ar condicionado de 24.000 btus não pode ser o mesmo preço de um ar condicionado de 7.500 btus'. **Disse que somente a Transamérica tinha informações referentes ao quantitativo de ar condicionado, devido a referida empresa já ter prestado serviço de manutenção na Instituição.**"

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

> Art. 18. (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> (...) IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> (...) VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais**, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
>
> (...) § 2º **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI,** VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

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

Recomendação:

93. Se houver obrigação de fornecimento de bens, como peças e materiais, o ente assessorado deverá:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

a. elaborar uma lista com a indicação dos bens (peças, materiais) de utilização provável, podendo utilizar os dados da contratação anterior ou contratação similar de outro órgão, por exemplo;
b. com base nessa lista, fazer a pesquisa de mercado e a estimativa do valor das peças/bens;
c. separar os preços unitários do serviço e das peças, a fim de viabilizar a fiscalização da execução do serviço.

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):

94. 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).

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

96. Em serviços de manutenção de equipamentos, é necessário que a Administração avalie a elaboração de planilha de custos detalhada, contendo, separadamente como custo unitário, o serviço de manutenção preventiva, o serviço de manutenção corretiva, o valor da mão de obra, os insumos e peças de utilização provável, ainda que não haja tabela oficial de preços.

97. 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.

98. 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.

99. 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.

100. É imprescindível, ainda, que sejam definidos os preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação.

101. 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).

102. 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.

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

104. Apesar de se tratar de questão eminentemente técnica, seguem orientações relevantes para a elaboração da pesquisa de preços.

c.1) Parâmetros

105. 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):

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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

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

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

107. 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.

108. **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.

109. **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).

110. 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.

c.2) Metodologia para obtenção do peço estimado

111. 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).

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

113. 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).

114. 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

115. 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;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

116. **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:

117. 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. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021);
c. formalizar a pesquisa em documento único (como "mapa de preços"), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021;
d. avaliar a necessidade de realizar nova pesquisa de preços, em caso de manifestação de interesse de outros órgãos após IRP.

c.4) Orçamento sigiloso

118. 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.

119. 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).

120. **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).

121. 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.

122. **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):

123. 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.

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

> I - a responsabilidade técnica;
>
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-** - Visualizado em 05/10/2026 15:16

125. **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 (Acordão TCU n. 2529/2021 - Plenário).

126. **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).

127. 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.

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

> 30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.
>
> [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.
>
> 33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.
>
> 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

Recomendação:

129. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. 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. 47, II e §1º, Lei n. 14.133/2021.

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

130. Deve ser providenciado o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública.

7.4 Mapa de Riscos

131. 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*).

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

132. 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:

133. 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).

7.5 Termo de Referência (TR)

134. 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).

135. 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 e na IN SEGES/ME n. 81, de 2022:

> 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.

Recomendação:

136. 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;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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 b

137. 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:

138. 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.

139. 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:

140. 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:

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

142. 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.

143. 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/licitacoesecontratos/licitacoes-sustentaveis.

144. Se os bens e serviços 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.

145. **Atenção**: evitar previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

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 Guia;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 80*.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

c. se o bem ou serviço 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:

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. Portanto, **se o objeto da licitação 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.

Recomendação:

151. 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) Registro de preços

152. Tratando-se de **registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido**, deve indicar o valor máximo da despesa no TR (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

Recomendação:

153. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. indicar o valor máximo da despesa no TR, em caso de 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, de 2021).

e) condições gerais da contratação

154. As especificações do objeto devem ser claras e precisas, contemplando eventuais requisitos específicos. O gestor deve atentar para que as especificações não restrinjam a competitividade.

155. 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:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA ARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

156. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. assegurar que as especificações sejam precisas e adequadas a satisfazer a necessidade pública;
b. assegurar que as especificações não restringem a competitividade do certame;
c. fixar os preços unitários para cada item do objeto.

f) critério de julgamento

157. Caso seja adotado o critério de julgamento pelo **maior desconto**, deverá ser incluído o preço estimado ou o máximo aceitável para a aplicação do desconto, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

158. O percentual mínimo de desconto estabelecido deverá ser justificado e fundamentado **em pesquisa de preços** realizada conforme os parâmetros da IN SEGES/MP n. 65/2021.

159. A Administração deve fixar **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade. Deve-se considerar o seguinte: para cada item distinto em relação ao objeto a ser contratado deve haver pressupostos próprios de competitividade. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor valor dos serviços em geral, pois assim se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para os serviços, deixando sem parâmetro a aquisição de materiais, por exemplo, a serem utilizados no bojo do contrato.

160. A Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica em análise que pode ser utilizada para os casos em que o objeto contemple mais de um serviço ou serviços e fornecimento de materiais/peças:

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

161. Assim, **deve haver competitividade em torno do valor do serviço/mão de obra e sobre o valor estimado das peças/materiais/insumos, a fim de se conseguir a proposta mais vantajosa em relação a todo o objeto contratual**.

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

163. Deve ficar claro que o percentual de desconto deverá incidir sobre o preço da **tabela** do fabricante ou de tabela oficial das peças/materiais. E na hipótese de existirem peças não contempladas na tabela do fabricante ou ausentes de tabela oficial de preços, caberá à empresa contratada proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

164. Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do Acórdão 188/2022 - Plenário:

> **(...) A outra questão distinta se refere a ilegalidade consistente na formação do preço calçada exclusivamente no custo da mão de obra, em divergência com a metodologia de execução do contrato pelo pagamento dos serviços por demanda (ordem de serviços), uma vez que o custo do serviço de manutenção não está atrelado apenas ao valor da mão-de-obra empregada, mas também deve considerar o custo do material de consumo empregado pelo contratado**. Ora, é essa **ilegalidade** que é combatida na decisão e que conduziu a determinação de **realização de nova licitação**: considerando que a contratação é do **serviço de manutenção composto pela mão-de-obra e pelos materiais empregados (ou seja, não se trata apenas do fornecimento de mão-de-obra, mas do resultado final de manutenção predial), o lançamento de valores fixos de insumos diversos na planilha de formação de preços** (peça 2, p. 165) **exclui a possibilidade de**

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

competição entre os licitantes no fornecimento dos insumos necessários à atividade de manutenção e fragiliza, de forma indevida, o princípio de máxima competição entre os licitantes.

Conforme debatido no acórdão recorrido, **a licitação deve levar em conta, como critério de escolha da proposta vencedora, o preço dos materiais empregados na atividade de manutenção predial, de modo a considerar tanto a estimativa de serviços de natureza permanentes quanto serviços de natureza eventual, expandindo o espaço de competição entre os licitantes.**

O modelo adotado pela Administração importa um verdadeiro desincentivo para que o contratado busque o menor preço para os valores de insumos, uma vez que o mecanismo de remuneração impõe o pagamento do valor desembolsado comprovado na nota fiscal, com a incidência da parcela de despesas administrativas/operacionais e o percentual de lucro (peça 1, p. 165).

Ou seja, o modelo de contratação cria um incentivo para que o contratado busque o maior preço para os materiais utilizados (limitado ao orçamentos-referência), uma vez que o contratado recebe o percentual de BDI em benefício próprio, o que, ao cabo, dá à contratação uma natureza mais próxima da terceirização de mão-de-obra, ao invés de uma efetiva contratação de serviços de manutenção predial.

(…)

Assim, **inexiste uma autorização ao órgão público para que a licitação de serviço de manutenção predial possa ser avaliada apenas pelo valor da mão-de-obra ofertada, sem considerar a possibilidade de competição na formação dos preços dos insumos estimados e possível de serem empregados na atividade-fim licitada, justificando a decisão de reconhecimento de nulidade e a determinação de realização de nova licitação**.

(...)

CONCLUSÕES

A nulidade do Edital de Licitação está relacionada a adoção de critério de escolha da proposta mais vantajosa que considera exclusivamente o preço da mão-de-obra, afastando a possibilidade de concorrência quanto aos insumos empregados na atividade de manutenção predial, razão pela qual a manutenção da contratação, no caso concreto, decorre apenas do princípio da razoabilidade (continuidade do serviço público e tempo necessário para nova licitação) e afasta de forma correta mais de uma prorrogação contratual.

(...) VOTO:

(…)

Conforme o termo de referência anexo ao edital, cumpre à contratada fornecer os materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva, **até o limite de R$ 40.000,00 mensais. O valor dos materiais que excederem o valor mensal fixado será ressarcido à contratada, desde que previamente aprovado pela contratante. No caso de serviços necessários à manutenção preventiva, será adotado o preço de mercado, "baseado em pesquisa de pelo menos três fornecedores ou utilizando como referência a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) "** (peça 2, p. 77-78)

Os serviços de manutenção corretiva, por sua vez, são executados a partir de demanda do setor de infraestrutura da contratante, mediante emprego temporário de mão-de-obra que não compõe a equipe dedicada ao contrato, até o limite de R$ 180.000,00 mensais, e seus preços devem corresponder aos custos envolvidos na execução do serviço, tendo por a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) (peça 2, p. 78) .[footnoteRef:2] [2: **Os valores dos materiais aplicados na manutenção preventiva e dos serviços de manutenção corretiva excedentes aos limites de R$ 40.000,00 e R$ 180.000,00 mensais serão ressarcidos à contratada, desde que previamente aprovados pela Administração, devendo ser acumulados mensalmente, para que não seja ultrapassado o valor global do contrato, ao seu final** (peça 2, p. 77-78) .]

A despeito de o termo de referência prever remuneração por materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva e por execução de serviços de manutenção corretiva, essas fontes foram desprezadas como critério de seleção, que ficou restrito ao menor preço da equipe dedicada ao contrato.

(…)

Ora, não havia motivo para o HFI deixar de adotar critério de seleção que compreendesse o fornecimento de bens e a execução de serviços por demanda, à exemplo da ponderação do maior percentual de desconto sobre a tabela Sinapi".

Recomendação:

165. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. incluir o preço estimado ou máximo aceitável em caso de critério de julgamento pelo maior desconto;
b. justificar o **percentual mínimo de desconto, fundamentando em pesquisa de preços** realizada conforme os parâmetros da IN n. 65/2021;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

c. fixar **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade (serviços e fornecimento de peças/materiais).

g) vigência da contratação

166. 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.

167. **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.

168. A Administração deve observar, ainda, se a contratação será para serviço contínuo (art. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021) ou não contínuo/escopo (art. 105 da Lei n. 14.133, de 2021), adotando a redação adequada da vigência da contratação.

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

> I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
>
> II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
>
> III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Recomendação:

170. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. definir o prazo de vigência da contratação, de acordo com a natureza do objeto, se contínuo, não contínuo ou escopo;
b. não confundir o prazo de vigência da contratação com a vigência da ata de registro de preços;
c. observar as cautelas do art. 106, da Lei n. 14.133/2021, no caso de serviços contínuos e vigência plurianual.

h) indicação ou vedação de marca

171. 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.

172. **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.

Recomendação:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

173. 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.

i) garantia da contratação

174. Deve ser justificada eventual ausência de exigência de **garantia da contratação,** nos termos dos art. 96 e seguintes da Lei n. 14.133, de 2021.

175. **Atenção**: no caso de serviços contínuos com duração até um ano, a garantia será calculada com base no valor total do contrato. Se a duração for superior a um ano, será com base no valor anual. Nos demais casos (serviços não continuados), será com base no valor inicial.

Recomendação:

176. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. justificar a não exigência de garantia da contratação;
b. observar a forma de cálculo da garantia, de acordo com o prazo de vigência da contratação.

j) instalação de escritório

177. A exigência de instalação de escritório é medida excepcional, pois acarretará o aumento de custos e impactará a elaboração da proposta. Portanto, somente deve ser adotada se for imprescindível à adequada execução do objeto. Tal medida pode, ainda, levar à restrição da competitividade, nos termos do Acórdão TCU n. 1176/2021-Plenário.

Recomendação:

178. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. justificar a exigência de instalação de escritório, que deve ser imprescindível à adequada execução do objeto.

k) antecipação do pagamento

179. 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.

180. Assim, deve a Administração analisar se o mercado opera com exigências comerciais específicas para o serviço, o que levaria à inviabilidade da contratação caso não haja a antecipação do pagamento.

181. 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:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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.

182. 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.

183. 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.

l) reajuste

184. 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.

185. **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**.

186. **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:

187. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. indicar o índice de reajuste do contrato, ainda que a vigência seja inferior a 12 meses;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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.

m) regime de execução

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

189. A escolha deve ser obrigatoriamente justificada, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

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

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

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

Recomendação:

191. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. justificar a escolha do regime de execução do objeto, considerando a eficiência na gestão do contrato e as características específicas do serviço.

n) requisitos de habilitação

192. 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.

193. 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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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.

194. 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.

195. 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.

196. **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).

197. 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).

198. Em relação à **qualificação técnica**, a exigência de registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente somente pode ser feita se houver lei determinando que o exercício da atividade objeto da licitação está sujeita à fiscalização da entidade profissional, obrigatoriamente. 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.

199. É relevante fazer uma distinção:

> => **requisito de habilitação jurídica**: exigência de ato de autorização para funcionamento, para exercício da atividade, sempre fundamentada em lei. Exemplos: autorização da ANVISA, Polícia Federal, Anatel, ANP, ANTT, entre outros.
>
> => **requisito de qualificação técnica**: exigência de registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente, se houver lei determinando que o exercício da atividade objeto da licitação está sujeita à fiscalização da entidade profissional. Exemplos: inscrição no CREA, CRN, CRQ, entre outros.

200. **Importante**: a exigência de registro no CREA/CAU indica que o serviço é de engenharia, que demanda planejamento próprio, inclusive quanto ao aspecto orçamentário. **Ressalte-se: apenas pode ser exigido CREA em serviços engenharia, hipótese em que não poderá ser aplicada a presente Manifestação Jurídica Referencial**.

201. **Alerta-se**: a qualificação técnica deve ser avaliada com razoabilidade, sem exigências desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

202. Quanto aos **atestados** de qualificação técnica, são admitidas quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021).

203. A exigência de atestados deve ser **restrita** às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

205. Com relação à capacidade técnico-profissional, a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço.

206. Tal exigência deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário).

207. **Atenção**: não deve ser exigido tempo mínimo de experiência para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, pois, de acordo com o TCU, "*É ilegal a exigência de comprovação, para fim de qualificação técnico-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, porquanto o rol de exigências de habilitação previsto na Lei 8.666/1993 é taxativo*" (Enunciado da Jurisprudência Selecionada, cf. Acórdão nº 134/2017 - Plenário).

208. 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.

209. 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).

210. 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.

211. **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. Devem guardar compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado. Devem ser considerados a complexidade do objeto, a essencialidade do serviço e os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021). Exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira **excessivas** vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade.

212. **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).

Recomendação:

213. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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 documento a ser apresentado, o órgão competente para expedi-lo e o fundamento legal;
d. somente exigir registro ou inscrição da empresa em entidade profissional (qualificação técnica) se houver lei determinando que o exercício da atividade objeto da licitação está sujeita à fiscalização da entidade profissional;
e. não excluir as exigências relativas à prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social, nem obrigação do art. 7º, inc. XXXIII, da CF;
f. a qualificação técnica deve ser adequada ao objeto, com razoabilidade, sem exigências desnecessárias restritivas ao caráter competitivo;
g. observar as orientações relativas às exigências de atestados e de capacidade técnico-profissional descritas neste parecer;
h. nos 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.

o) adequação orçamentária

214. 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.)

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

216. **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).

217. **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).

218. 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:

219. 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**

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado em 05/10/2026 15:16

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.

8. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

220. 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.

221. 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).

222. Sobre os benefícios concedidos pela lei e decreto, é importante apresentar algumas considerações.

8.1 Licitação exclusiva

223. 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)**.

224. **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).

8.2 Afastamento da exclusividade da licitação

225. 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.

226. **Atenção**: as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

Recomendação:

227. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

a. analisar a incidência do tratamento diferenciado às ME, EPP e COOP, nos temos 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. justificar eventual afastamento dos benefícios da licitação exclusiva, com fundamento nas hipóteses taxativas do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015.

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

- de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- 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.

9. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

229. 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.

230. **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.

231. 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).

9.1 Da minuta de edital

232. Sobre o conteúdo da minuta de edital, merecem destaques os pontos a seguir.

a) das restrições à participação

233. 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.**

234. **Alerta-se**: a respeito das sociedades cooperativas, a Administração deve verificar se o objeto possibilita a execução com autonomia pelos cooperados, sem relação de subordinação, e a gestão operacional compartilhada ou em rodízio, na forma do art. 10, incisos I e II, da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5, de 2017. Verificados esses requisitos, a vedação é indevida e o subitem correspondente da minuta padrão deve ser excluído, sob pena de restrição indevida à competitividade.

235. 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.

236. 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).

237. 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,

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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

238. 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:

239. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. verificar a viabilidade da participação de cooperativas na licitação, analisando a forma de prestação do serviço e o disposto no art. 10, incisos I e II, da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5, de 2017;
b. justificar eventual vedação à participação de consórcios;
c. não utilizar o modo de disputa fechado de forma isolada no presente caso.

9.2 Da minuta de ata de registro de preços

240. 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.

241. **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.

242. 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

243. 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).

244. **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.

245. **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.

246. 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

247. 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.

248. 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.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

249. 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

250. 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).

251. 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:

252. 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 da 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 AR documentando nos autos;
e. prever expressamente no edital e ata a possibilidade de renovação dos quantitativos, se for o caso.

9.3 Da minuta de contrato

a) substituição do termo de contrato por instrumento equivalente

253. A **Orientação Normativa AGU n. 84, de 2024** fixou o entendimento de que é possível a substituição do termo contratual por instrumento equivalente sempre que **o valor do contrato de serviços em geral 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.

254. 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.

255. 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.

256. 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

257. 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 serviço continuado (arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021), conforme tratado anteriormente neste parecer.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

258. **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.

259. **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.

260. Observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

c) aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD)

261. 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.

262. 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.

263. 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:

264. 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.

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

265. 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).

266. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) 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, II, alínea "a", Lei n. 14.133/2021).

267. 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).

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

268. 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.

11. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

269. 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.

270. É **necessário**, ainda, 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 XXXX, por meio de pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo XXXX.

Valor estimado (Valor de referência): R$

Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n. 00003/2026/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

271. 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).

272. 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 270.**

273. 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.

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

275. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC n. 5).

276. 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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16

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.

KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407055844202662 e da chave de acesso 38456a92

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 3382544922 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2026 15:30. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL - 804.***.***-72 - Visualizado dia 05/10/2026 15:16