ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER REFERENCIAL Nº. 00003/2026/CONAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00688.000098/2025-80
INTERESSADOS: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES - CONAQ
ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: **Manifestação Jurídica Referencial - MJR.** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União. Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

1. **Procedimento licitatório para aquisição de medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos comuns, na modalidade pregão eletrônico nacional, com critério de julgamento pelo menor preço, com ou sem utilização de Sistema de Registro de Preços, sem necessidade de comodato de equipamentos e cujo valor estimado da contratação seja igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).**

2. Manifestação Jurídica Referencial aplicável para aquisições de bens para entrega integral e imediata, com opção de substituição do termo de contrato por outro documento hábil (nota de empenho) e utilização do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços.

3. **NÃO aplicação desta manifestação jurídica referencial no caso da verificação de alguma das seguintes hipóteses:**

a) necessidade de comodato de equipamentos, sob quaisquer condições;

c) previsão de entrega de bens sob a forma de contrato por demanda ou consumo ("consignação") ou de obrigações acessórias à aquisição;

c) quando houver previsão de antecipação de pagamento de que trata o art. 145 da Lei nº 14.133, de 2021.

d) com critério de julgamento por maior desconto.

4. Base legal: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976 e Decreto nº 8.077, de 14 de agosto de 2013, Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023; Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022; Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022; Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019; Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

5. Para adoção desta MJR, a autoridade administrativa deve certificar que a situação concreta se amolda perfeitamente aos termos deste parecer referencial, bem como que foram atendidas as orientações e recomendações nele indicadas. _, ficando a atividade de consultoria limitada a eventual dúvida jurídica específica, devidamente delimitada nos autos.

6. **Prazo inicial de validade desta manifestação jurídica referencial: 12 (doze) meses, a contar de 25.03.2026.**

7. Revogação do Parecer Referencial n. 00003/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP: 00688.000098/2025-80)

8. Necessidade de se providenciar ciência desta MJR ao Departamento de Informação e Gestão Consultiva e a todas as unidades assessoradas pela Consultoria Nacional da União de Aquisições

I - INTRODUÇÃO

1. A presente Manifestação Jurídica Referencial - MJR tem como objetivo orientar as autoridades assessoradas no controle prévio de legalidade dos processos licitatórios instaurados exclusivamente para a aquisição de **medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos comuns,** na modalidade pregão eletrônico nacional, com critério de julgamento pelo menor preço, com ou sem utilização do Sistema de Registro de Preços, sem necessidade de comodato de equipamentos, cujo valor estimado da contratação seja igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), dispensando a análise individualizada por parte deste órgão jurídico de assessoramento nos termos da NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU.

2. Oportuno registrar que, no ano de 2025, esta Consultoria Nacional entendeu por assinalar que “O pressuposto para o enquadramento na hipótese tratada nesta manifestação jurídica referencial é baseado na esmagadora maioria dos processos encaminhados para análise jurídica em que a licitação se realiza por meio de (1) pregão eletrônico, com critério de

julgamento menor preço, (2) **utilizando-se o procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços,** (3) **previstas entregas integrais e imediatas dos materiais licitados, com opção de substituição do termo de contrato por outro documento hábil (nota de empenho),** (4) **sem necessidade de comodato de equipamentos** e (5) **orçamento não sigiloso".**

3. **Contudo, em evolução de entendimento e com maior aderência à realidade das demandas que aportam na SCGP, a Consultoria Nacional da União de Aquisições agora expande sua manifestação jurídica referencial para igualmente abranger as contratações SEM uso do Sistema de Registro de Preços, as contratações que fazem uso do Termo de Contrato, notadamente quando as entregas são parceladas e há obrigações futuras, bem como contratações com orçamento sigiloso.**

4. Cabe reiterar que, após o lançamento dos Instrumentos de Padronização pela AGU e MGI, todo o rito de instrução da fase interna da licitação passou a ser muito bem roteirizado, motivo pelo qual se entende que as orientações jurídicas aqui proferidas, aliadas à padronização dos artefatos a serem utilizados em licitações cujos valores estimados sejam iguais ou inferiores a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) não demandam, como regra, análise individualizada.

5. Entende-se, ademais, razoável a fixação de um prazo de vigência de 1 (um) ano para esta manifestação jurídica, considerando este um tempo adequado à observação do uso pelos gestores, e, também, tendo em vista a atualização anual dos valores fixados na Lei nº 14.133, de 20021, conforme disposto no seu art. 182.

6. **Vale assinalar que não se aplica a presente manifestação jurídica referencial** em processos licitatórios de medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos quando previsto, para quaisquer dos itens ou grupo de itens, alguma das seguintes hipóteses:

a) qualquer forma de comodato de equipamentos;
b) previsão de entrega de bens sob a forma de contrato por demanda ou consumo ("consignação") [1];
c) obrigações acessórias à aquisição;
d) quando houver previsão de antecipação de pagamento de que trata o art. 145 da Lei nº 14.133, de 2021.
f) critério de julgamento seja o de maior desconto.

7. Para adoção desta MJR, a autoridade administrativa deve certificar o enquadramento da situação concreta ao conteúdo deste parecer referencial e o atendimento de suas recomendações, por meio do preenchimento do atestado de adequação constante da parte final deste parecer, ficando a atividade de consultoria limitada a eventual dúvida jurídica específica, devidamente delimitada nos autos.

II - REGIME JURÍDICO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

8. O regime jurídico das licitações públicas e contratos administrativos é o conjunto de princípios, leis e normas que disciplinam e regulamentam o tema. Dentre as leis e normas, destaca-se:

- **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**, a nova Lei de Licitações e Contratos;
- **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,** que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e outras providências;
- **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023**, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022,** que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- **Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021**, que regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo;
- **Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019**, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo Federal;
- **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015,** que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal;
- **Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022**, que estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal;
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021**, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em

geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022**, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022**, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital;
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022**, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital;
- **Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022**, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**, disponível no endereço eletrônico https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis_2025.pdf.

9. Na análise específica da presente MJR, ainda devem ser observados os seguintes normativos:

- **Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976**, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos;
- **Decreto n. 8.077, de 14 de agosto de 2013**, que regulamenta as condições para o funcionamento de empresas sujeitas ao licenciamento sanitário, e o registro, controle e monitoramento, no âmbito da vigilância sanitária.

10. Vale ressaltar que também deverão ser observados os princípios constitucionais e legais da Administração Pública bem como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), conforme determina o art. 5º da Lei 14.133, de 2021.

III - REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO E A AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

11. Os documentos juntados aos autos devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, confeccionados preferencialmente de forma digital, revelando com fidedignidade a sequência dos atos administrativos realizados no processo, conforme dispõem o art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, e a Orientação Normativa da AGU nº 2, de 1º de abril de 2009.

12. Reafirme-se que em processos licitatórios **há uma sequência lógica na produção dos documentos necessários à instrução dos autos**, que devem ser elaborados, assinados e juntados à medida em que produzidos (caso não sejam produzidos no próprio sistema de processo eletrônico), para que somente então possa ser elaborado o subsequente, com fundamento nos anteriores. A partir do início do processo, com a confecção do documento de formalização da demanda pelo setor requisitante, deve ser designada equipe de planejamento da contratação, responsável pela elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, e por promover a pesquisa de preços e o mapa de riscos, para, então, elaborar o Termo de Referência. Por fim, com base em todos estes documentos, se aprovados, é elaborado o edital e seus anexos.

13. Nesse contexto, considerando a obrigação dos órgãos públicos federais de utilização do processo administrativo eletrônico na forma do Decreto n° 8.539, de 8 de outubro de 2015 desde, no mínimo 2017, pressupõe-se que as autuações estão formalizadas em suporte eletrônico, recomenda-se ao assessorado que se atente:

- para o dever de formação de um único processo em ordem cronológica;
- que, caso haja necessidade de se juntar documentos provenientes de outro processo, acoste-se a devida justificativa nos autos;
- que os documentos sejam devidamente datados e assinados pelo agente responsável na forma do art. 12, inc. I, da Lei n°14.133, de 2021, mesmo que elaborados nas plataformas governamentais.

14. Na excepcional hipótese de que o processo administrativo ainda esteja em suporte físico (papel), justificar as razões pelas quais não atendida a obrigação prevista no Decreto n° 8.539, de 2015.

15. Ademais, importante observar que a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inc. IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Para tanto, recomenda-se a utilização das minutas modelo elaboradas pela Advocacia-Geral da União, que podem ser encontras no endereço eletrônico: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia

16. A propósito dos modelos padronizados, informa-se que a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (AGU) desenvolveu um sistema de criação de editais, proporcionando maior economia de tempo e esforço, capaz de reduzir falhas e garantir maior padronização dos processos. A ferramenta denominada Ger@AGU abrange editais de pregão e concorrência e permite selecionar os critérios de julgamento, o modo de disputa, dentre outros. As escolhas determinam o formato final do edital, que sai pronto para ser publicado, garantindo precisão e adequação às normas vigentes. A ferramenta encontra-se disponibilizada no seguinte endereço eletrônico: https:// cgu.agu.gov.br/edital/.

17. Lado outro, para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- se houve a utilização de modelos padronizados, observando que deve ser sempre utilizado o conjunto completo de documentos de cada versão disponibilizada;
- qual modelo foi o adotado; e
- quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo, com suas respectivas justificativas.

18. Ao final da confecção de todos os artefatos da contratação, recomenda-se acostar aos autos a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União (https://www.gov.br/agu/ pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/listas-de-verificacao), devidamente preenchida com a indicação das folhas ou o sequencial do sistema em que se encontra o documento que comprova o preenchimento do respectivo requisito, de modo a permitir a localização do documento no processo.

19. Além disso, deve-se juntar aos autos:

a) as declarações contidas no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf);

b) cópia deste Parecer Referencial e a certificação de que seus pressupostos foram atendidos no caso concreto.

IV - LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

20. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito do Poder Executivo federal, impondo regras sobre a competência para a celebração de novos contratos de aquisição, relativos a atividades de custeio, nos termos de seu art. 3º, sendo a definição de atividade de custeio prevista na Portaria ME nº 7.828, de 2022.

21. A celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio deve ser autorizada em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, admitida delegação e subdelegação de competência na forma dos §§ 2º e 3º do art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019.

22. Recomenda-se que em todos os processos seja analisada a natureza da contratação para fins de aplicação ou não dos normativos acima citados, observando que as necessárias autorizações são exigíveis apenas quando da efetiva contratação e não para assinatura de atas de registro de preços.

23. Considerando o valor estipulado como limite para aplicação desta MJR e a utilização do sistema de registro de preços, mesmo que a licitação seja para item único, não parece que existam providências a adotar, salvo se o Ordenador de Despesas tenha recebido autonomia para aquisições em valor inferior ao menor patamar do Decreto nº 10.193, de 2019 (R$ 1.000.000,00 - um milhão de reais), de acordo com normas internas de organização da Administração consulente, quando recomendável a juntada aos autos dos respectivos atos de delegação e subdelegação de competência.

V - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

24. O planejamento da contratação é o conjunto de medidas e decisões administrativas tomadas previamente à fase externa do processo licitatório, visando definição de todos os requisitos necessários à realização do devido procedimento licitatório e, ao fim e ao cabo, a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

25. Dada a importância do planejamento para as contratações públicas realizadas em conformidade com a Lei nº 14.133, de 2021, passa-se a apontar seus principais elementos.

1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

26. O Documento de Formalização da Demanda é o documento por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade concreta a ser atendida, constituindo o marco inicial e obrigatório dos processos administrativos de contratação. A partir de seu conteúdo, assegura-se a rastreabilidade entre a demanda institucional, o planejamento do órgão e a futura contratação, pois nele se fixam, desde a origem, o problema público, o dimensionamento inicial e a janela temporal de atendimento, evitando-se a construção de justificativas a posteriori nas etapas subsequentes.

27. Ressalte-se que o Documento de Formalização da Demanda não é inovação da Lei nº 14.133, de 2021. Trata-se de instrumento já presente na prática administrativa anterior, ainda que sob denominações diversas. A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que disciplina contratações de serviços no âmbito da Administração Pública Federal, já exigia a elaboração de “documento para formalização da demanda pelo setor requisitante”, nos termos do art. 21. A Lei nº 14.133, de 2021, portanto, não criou o Documento de Formalização da Demanda; antes, consolidou e generalizou prática preexistente, conferindo-lhe caráter obrigatório para as contratações em geral, independentemente de se tratarem de licitações ou contratações diretas e independentemente da natureza do objeto.

28. Em regra, o Documento de Formalização da Demanda é elaborado no exercício anterior ao da contratação, pois constitui insumo para a organização do portfólio de contratações e para a elaboração do Plano de Contratações Anual, nos termos do art. 12, inc. VII e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 10.947, de 2022. Com efeito, este Decreto disciplina a elaboração do Plano de Contratações Anual a partir dos documentos de formalização de demandas, com vistas à racionalização das contratações, ao alinhamento com o planejamento estratégico e ao subsídio ao planejamento orçamentário.

29. De todo modo, a eventual dispensa de elaboração do Plano de Contratações Anual para determinados órgãos e entidades não afasta a obrigatoriedade do Documento de Formalização da Demanda. Assim, ainda que o art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 10.947, de 2022, preveja hipóteses de dispensa quanto ao Plano de Contratações Anual, o Documento de Formalização da Demanda permanece exigível como condição necessária para a deflagração de processos de contratação, por decorrer do regime de planejamento e governança instituído pela Lei nº 14.133, de 2021.

30. Nesse ponto, convém explicitar a distinção: o Plano de Contratações Anual corresponde ao planejamento agregado, com visão macro das contratações do exercício; já o Documento de Formalização da Demanda corresponde ao planejamento específico, voltado à necessidade individual de cada contratação. Assim, embora um órgão possa não formalizar o Plano de Contratações Anual, não pode prescindir do Documento de Formalização da Demanda sempre que houver demanda que gere contratação.

31. Sob essa perspectiva, o Documento de Formalização da Demanda opera como peça de origem do planejamento, pois é a partir das informações nele contidas que os servidores responsáveis pela fase preparatória, isto é, a equipe incumbida do planejamento, realizarão as pesquisas e os estudos técnicos necessários para instruir o processo, a exemplo do Estudo Técnico Preliminar e do gerenciamento de riscos, assegurando coerência entre a necessidade identificada e a solução de contratação que será definida nas etapas subsequentes. Tal lógica, inclusive, encontra paralelo na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ao estabelecer que, com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de planejamento deve realizar os estudos preliminares, nos termos do art. 24.

32. No âmbito federal, o Documento de Formalização da Demanda é confeccionado no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, no Portal de Compras do Governo Federal, devendo conter, obrigatoriamente, as informações previstas no art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, a saber: (i) justificativa da necessidade da contratação; (ii) descrição sucinta do objeto; (iii) quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual; (iv) estimativa preliminar do valor da contratação por procedimento simplificado, conforme orientações do órgão central competente; (v) indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de evitar prejuízos ou descontinuidade das atividades; (vi) grau de prioridade (baixo, médio ou alto), de acordo com metodologia do órgão; (vii) indicação de vinculação ou dependência com outro documento de formalização da demanda para execução, a fim de permitir o sequenciamento das contratações; e (viii) identificação da área requisitante ou técnica e do responsável.

33. O parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, reforça a necessidade de observância, no mínimo, do nível de classificação correspondente à classe de materiais ou ao grupo de serviços e obras nos Sistemas de Catalogação do Governo Federal, a fim de assegurar padronização e permitir consolidações mais eficientes. O decreto prevê, ainda, a possibilidade de remessa do Documento de Formalização da Demanda à área técnica para análise, complementação, compilação de demandas e padronização, nos termos do art. 9º.

34. Do ponto de vista de conformidade, integridade e governança, recomenda-se que o Documento de Formalização da Demanda seja tratado como instrumento capaz de demonstrar, com clareza, ao menos: (a) o problema ou necessidade a ser atendido e o impacto da não contratação; (b) o dimensionamento mínimo com lastro, como expectativa de consumo anual, séries históricas, projeções e memórias de cálculo, quando couber; (c) a janela temporal compatível com o rito de planejamento, de modo a evitar urgências artificiais; (d) a priorização conforme metodologia interna; e (e) a dependência ou vinculação com contratações correlatas, prevenindo fracionamento indevido e falhas de sequenciamento.

35. A prática administrativa evidencia erros recorrentes na elaboração do Documento de Formalização da Demanda, com impacto direto em impugnações, atrasos e achados de auditoria, dentre os quais se destacam: (i) justificativas genéricas, sem explicitar o problema e as consequências da não contratação; (ii) descrição do objeto demasiadamente genérico ou, em outro extremo, caracterizado por marca, por solução fechada ou com linguagem que antecipe especificações pertinentes à fase do Estudo Técnico Preliminar, confundindo necessidade com solução e podendo induzir direcionamento; (iii) quantitativos arbitrários ou sem lastro mínimo, ocasionando superdimensionamento ou subdimensionamento; (iv) ausência de estimativa preliminar de valor ou inexistência de método simplificado explicitado; (v) indicação de data pretendida incompatível com o ciclo de planejamento e com os prazos reais de instrução, gerando urgência artificial; (vi) atribuição de prioridade sem aderência à metodologia do órgão, ou com priorização inflada sem justificativa; (vii) ausência de indicação de dependências com outras demandas, dificultando consolidação e economia de escala; (viii) classificação inadequada nos catálogos oficiais ou preenchimento incompleto dos campos obrigatórios do sistema, reduzindo padronização, transparência e capacidade de consolidação; e (ix) descompasso com o planejamento estratégico e, quando aplicável, com o Plano de Contratações Anual, fragilizando a coerência do ciclo de governança e o suporte ao planejamento orçamentário.

36. Em síntese, o Documento de Formalização da Demanda deve ser elaborado com antecedência, objetividade e lastro mínimo de informação, pois sua qualidade condiciona a consistência do Estudo Técnico Preliminar e do gerenciamento de riscos, constituindo elemento-chave para a racionalização do portfólio de contratações, a prevenção de contratações emergenciais, o incremento da competitividade e a mitigação de riscos de nulidade e responsabilização.

37. Para o correto preenchimento, recomenda-se adotar as orientações constantes do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, confeccionado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em parceria

com a Advocacia-Geral da União.

38. Adverte-se, por fim, que a unidade assessorada deve adotar as cautelas necessárias a fim de que os servidores responsáveis pela elaboração do DFD não atuem na fase externa da licitação, conforme exige o Tribunal de Contas da União (Acórdão 6389/2025 – Segunda Câmara).

2. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS

39. O artigo 7º da Lei nº 14.133, de 2021, determina que cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organização administrativa designarem, implementar a gestão por competências e nomear agentes públicos para exercer as funções essenciais à execução dessa Lei.

40. Ao realizar essas nomeações, a autoridade competente deve observar, além das disposições da Lei nº 14.133, de 2021, as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 11.246, de 2022, bem como as normas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

41. É importante destacar que, com base no princípio da segregação de funções, previsto tanto na Lei nº 14.133, de 2021, quanto no Decreto nº 11.246, de 2022, o legislador proibiu a designação de um mesmo agente público para desempenhar, simultaneamente, funções mais suscetíveis a riscos. Tal medida visa mitigar a possibilidade de ocultação de erros e prevenir a ocorrência de fraudes no âmbito das contratações.

42. Nesse sentido, entende-se que, para evidenciar o cumprimento do princípio da segregação de funções, **é essencial anexar aos autos os atos formais de designação dos diferentes agentes públicos responsáveis por cada uma das fases do processo de contratação**, certificando que houve atendimento ao princípio da segregação de funções. Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o Tribunal de Contas da União (Acórdão 6389/2025 – Segunda Câmara).

43. Por fim, recomenda-se que o órgão demandante observe as orientações detalhadas a seguir.

2.a) Equipe de Planejamento

44. No que diz respeito à fase interna de planejamento, mister destacar a importância da designação de agentes públicos para a elaboração dos documentos que compõem todo lastro licitatório: o Estudo Técnico Preliminar, a Análise de Riscos, a planilha e análise técnica dos preços pesquisados, o Termo de Referência e a minuta de Edital.

45. Com efeito, faz-se necessário que a autoridade competente respeite os requisitos legais para escolha desses agentes públicos, dentre os quais se destaca a necessidade de que eles tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada (art. 7º, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021).

46. Além disso, nos termos do art. 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência devem ser elaborados por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela Equipe de Planejamento da Contratação.

47. Mesmo sendo facultativa a designação de equipe de planejamento de contratação no caso das aquisições objeto desta MJR registre-se que não há autorização normativa para designação de equipes em caráter permanente, até mesmo em função da especificidade de cada licitação. De qualquer forma, os documentos da fase de planejamento deverão ser produzidos e firmados por seus subscritores, com indicação da função que ocupam (área técnica e área requisitante ou membro da equipe de planejamento da contratação).

48. Nesse sentido, se for o caso, deve ser editada uma Portaria de Designação da Equipe de Planejamento, nos moldes da minuta sugerida no Instrumento de Padronização dos procedimentos de contratação da AGU/MGI, como ato formal que designa o conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação. A referida portaria deve ser juntada aos autos, com a comprovação da ciência de suas designações e de que houve atendimento ao princípio da segregação de funções.

49. A ciência e anuência do servidor em relação à designação para participar de uma equipe de planejamento da contratação é indispensável, tendo em vista que não poderá, em momento futuro, aduzir que não detinha capacitação necessária para desempenhar as atribuições correspondentes. Note-se, inclusive, que a Corte de Contas, em sua jurisprudência, reafirma que a falta de capacitação não impede a responsabilização do servidor (Acórdão 2126/2024 – Plenário).

50. Por fim, frisa-se que as atribuições da Equipe de Planejamento devem estar em linha com os limites de sua atuação na fase preparatória do processo licitatório, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021. Não obstante, esclarece-se que o fato de a Equipe de Planejamento não atuar na fase externa da licitação como Pregoeiro ou Equipe de Apoio não impede que ela, quando solicitado, colabore e preste informações a respeito do conteúdo dos atos por ela confeccionados na fase interna de planejamento.

2.b) Pregoeiro e Equipe de Apoio

51. Em relação à fase externa da licitação, destaca-se que, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº

11.246, de 2022, a licitação deverá ser conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, 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, que será designado pela autoridade competente, em caráter permanente ou especial.

52. A autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um agente de contratação, em caráter permanente ou especial. Todavia, deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles.

53. Conforme o art. 10, inc. I, do Decreto nº 11.246, de 2022, o agente de contratação será designado pela autoridade competente, preferencialmente, dentre os servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. Todavia, o Tribunal de Contas da União afirma que a função de pregoeiro deve ser sempre exercida, e não apenas preferencialmente, por servidores efetivos ou empregados dos quadros permanentes da Administração Pública (Acórdão 1917/2024 – Plenário). No mesmo julgado, a Corte de Contas ressalta que *"a não ser em situações extraordinárias, devidamente fundamentadas, a indicação de agente público que não satisfaça o comando dos mencionados dispositivos legais pode causar culpa in eligendo da autoridade responsável pela designação por eventuais falhas cometidas pelo agente designado".*

54. Com fulcro nos arts. 4º e 10 desse Decreto, o agente da contratação será auxiliado pela equipe de apoio, cujos membros serão designados, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública. Embora possível que a equipe de apoio seja composta por terceiros contratados, observado o disposto no art. 13 do mesmo Decreto, recomenda-se que tal se dê de forma extraordinária, acompanhada da devida justificativa pela autoridade competente.

2.c) Gestores e Fiscais de contratos

55. Na fase de execução do contrato, a autoridade competente deverá designar os agentes denominados gestores e fiscais de contratos, que são os representantes da Administração para exercer as funções estabelecidas no art. 21 ao art. 24, observados os requisitos estabelecidos no art. 10, todos do Decreto nº 11.246, de 2022.

3. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

56. O Estudo Técnico Preliminar – ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução. Fornecerá a base para elaboração do Termo de Referência a ser elaborado, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

57. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, e sua regulamentação consta da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 2022.

58. **Atenção**: O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do citado §1º do art. 18, da Lei n° 14.133, de 2021 e, quando não contemplar os demais elementos acima citados, ~~apresentar~~ as devidas **justificativas precisarão ser apresentadas.**

59. É recomendável que o ETP seja elaborado no Sistema ETP Digital, competindo à Equipe de Planejamento da Contratação adotar as orientações contidas no já citado Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, confeccionado pela AGU em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

60. O ETP tem como principal objetivo encontrar uma solução capaz de atender adequada e satisfatoriamente à necessidade administrativa. Passa-se então a análise dos principais elementos deste documento da fase de planejamento da contratação.

3.a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público

61. A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um Estudo Técnico Preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

62. Essa investigação inicial é expressamente demandada no inc. I e §1º, inc. I, do art. 18 da Nova Lei de Licitações.

63. Para tanto, deve a Equipe de Planejamento da Contratação responder as seguintes perguntas: a) qual o problema que se pretende resolver? b) quais são os atores interessados na solução do problema e quais as perspectivas desses atores sobre o problema? c) há interesse público a ser atendido? d) qual? e) quais serão os benefícios e os resultados que serão atingidos com o atendimento ao interesse público?

64. Recomenda-se exarar manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo ser avaliado, também, o interesse público na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há

opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (art. 11, inc. I, Lei nº 14.133, de 2021).

3.b) 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

65. A nova Lei de Licitações, em seu art. 12, inc. VII, exige a demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual - PCA. Tal exigência é regulamentada pelo Decreto nº 10.947, de 2022, o qual dispõe sobre o PCA e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

66. Note-se que o papel da Equipe de Planejamento da Contratação é aferir junto ao setor de contratações do órgão se a demanda está prevista no PCA. Sua não inclusão impede, a princípio, a continuidade do processo de contratação, devendo a situação ser saneada preliminarmente.

67. De acordo com art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 10.947, de 2022, a comprovação de inclusão da contratação no PCA pode ser dispensada nos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, mas sempre com observância do princípio do planejamento de que trata o art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021.

68. Além disso, é dever do Gestor observar a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal e estabeleceu, além do PCA, outros instrumentos de governança, que deverão estar alinhados entre si (art. 6º, parágrafo único). Dentre estes, destaca-se o Plano Diretor de Logística Sustentável - PDLS, o qual se caracteriza como instrumento de governança vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual.

69. Note-se que, conforme estabelece o art. 7º da Portaria nº 8.678, de 2021, a elaboração e implementação do PDLS são obrigatórias, cabendo à Equipe de Planejamento da Contratação informá-lo no ETP junto à demonstração da previsão da contratação no PCA e demais instrumentos de governança.

3.c) levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar

70. Uma vez identificada a real necessidade administrativa, o próximo passo é fazer o levantamento de mercado, ou seja, buscar soluções que tenham o potencial de atender tal necessidade, nos termos do art. 9º, inc. III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022.

71. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar quais as soluções podem atender a necessidade administrativa. No caso de aquisições, deve-se pesquisar quais os bens e produtos podem suprir a demanda administrativa.

72. A Equipe de Planejamento deverá, também, no levantamento de mercado verificar se há novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades e alternativas que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

73. Ademais, e em conformidade com o disposto no art. 12 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, deverá pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração.

74. Diante das possíveis soluções, a Equipe de Planejamento deverá analisar as alternativas, comparando-as técnica e economicamente, e escolher aquela que for mais adequada e vantajosa para o órgão demandante.

75. No caso de medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, não parece que são muitas as alternativas possíveis para suprir a necessidade apontada pelo Documento de Formalização de Demanda, salvo eventualmente o encaminhamento, se possível, de usuários a outras instituições de saúde para atendimento ou a contratação de serviços de fornecimento de insumos, se houver mercado para tal possibilidade e os custos assim permitirem.

76. Caso, após o levantamento do mercado, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos da necessidade, que têm o condão de limitar a participação de interessados, são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível, conforme dispõe o art. 9º, § 2º, Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022. Note-se, a esse respeito, que o TCU já decidiu que a Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação (Acórdão 2126/2024 – Plenário).

77. Além disso, conforme o art. 10 do Decreto nº 11.462, de 2023, os órgãos e as entidades, antes de iniciar processo licitatório ou a contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação, sendo que essa deliberação deverá constar nos autos do processo de contratação do respectivo órgão.

78. Havendo ata de registro de preços vigente, cabe ao assessorado aferir a pertinência de a ela aderir, apresentando justificativa, nos moldes entabulados pelo art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 31 do Decreto nº 11.462, de 2023.

79. Calha destacar que o registro dos medicamentos é um dos meios estabelecidos pela Política Nacional de Medicamentos pelo qual a autoridade sanitária avalia a relevância terapêutica do medicamento, analisa sua segurança e qualidade. Medicamentos ainda sem registro não possuem diretrizes nacionais que orientam seu uso. Cabe à Equipe de Planejamento atestar que os **medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos estão devidamente registrados na ANVISA, nos termos da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, e do Decreto nº 8.077, de 14 de agosto de 2013. A aquisição de medicamentos ou insumos não registrados na ANVISA limita-se aos casos excepcionais previstos nas Resoluções ANVISA RDC nº 203, de 26 de dezembro de 2017, e RDC nº 488, de 07 de abril de 2021.**

80. Cabe por fim uma alerta às instituições de saúde quanto às justificativas apresentadas nos respectivos processos administrativos para aquisição de saúde. Por certo são inúmeros os medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos adquiridos rotineiramente, não sendo viável e sequer necessária uma justificativa individualizada para cada item.

81. Entretanto, ao passo que não se imagina a aquisição de itens desnecessários, é possível afirmar que alguns medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos são vitais para a atividade finalística dos referidos órgãos de saúde, em última análise, à preservação da saúde de terceiros, direito constitucional de todos os cidadãos. Estas distinções entre os itens pretendidos devem vir obrigatoriamente tratada de forma clara e expressa, mesmo que possa parecer evidente para os servidores que convivem diariamente nestas instituições, devendo ser replicadas em todos os processos de compra.

3.c.1) contratações de fornecimento contínuo

82. Recomenda-se atenção especial para inovação da Lei n° 14.133, de 2021 que autoriza a contratação de fornecimento continuado, definido no art. 6º, inc. XV, como aquele realizado "*para manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas*".

83. Para medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos que sejam considerados pela Administração como estratégicos, ou seja, cuja aquisição seja essencial e rotineira, mesmo que com quantitativos variáveis, recomenda-se avaliar concretamente a possibilidade de realizar licitação (sem Sistema de Registro de Preços) para firmar-se contrato de fornecimento continuado, com vigência de até 05 anos, prorrogável por igual período na forma dos artigos 106 e 107 da Lei n° 14.133, de 2021.

84. Para esta nova formatação, no que se refere aos medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, devem ser estimados os quantitativos anuais, solicitados por ordem de fornecimento com certa previsibilidade de requisição (mensal, bimestral, semestral) para os quantitativos efetivamente necessários para o período, prevendo-se prazo de entrega para cada pedido. No prazo estipulado em contrato, a contratada fatura o período e encaminha para liquidação e pagamento.

85. Note-se que em razão da Lei n° 4.320, de 1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, necessária a declaração de existência de dotação orçamentária para a cobertura do ajuste bem como o empenho da despesa quando da contratação. Não obstante, atente-se que a norma autoriza que seja feito *"por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar"* (art. 60, §2º), de forma que possível reforço dos empenhos realizados ao longo da vigência do contrato.

86. Também aplica-se, por absoluta semelhança de modelagem, a **Orientação Normativa n° 01, de 2009** que informa que "*a vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro* ". Embora a ON esteja sob revisão para sua adequação às novas regras de licitações e contratos, fato é que seu fundamento se mantém (e provavelmente será estendida aos contratos de fornecimento continuado - compras), cumprindo ao órgão contratante empenhar a despesa quando da assinatura do contrato, em valor proporcional à estimativa para exercício financeiro em curso. Nos exercícios subsequentes, o valor deve ser objeto de apostila nos autos, rememorando, novamente, que o empenho no caso será estimativo, sujeito às flutuações da demanda continuada. Nesse sentido, a Orientação Normativa nº 90, de 2024 da AGU , segundo a qual, "a vigência do contrato de serviço contínuo ou de fornecimento não está adstrita ao exercício financeiro devendo a Administração atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção".

87. Com isto, para aqueles bens considerados essenciais ao funcionamento da Administração, não haveria necessidade de licitações anuais para registro de preços e risco de desabastecimento em razão de eventuais problemas no processo licitatório.

88. Registre-se que para medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos essenciais, o próprio Tribunal de Contas da União manifestou-se ainda o regime da Lei n° 8.666, de 1993 que seria excepcionalmente autorizada esta forma de contratação (aquisição sob a forma de regime continuado), dado o risco de desabastecimento de insumos de saúde[2]. Reafirme-se que esta situação, no regime da Lei n° 14.133, de 2021 não é mais excepcional, mas uma alternativa expressamente prevista na norma.

89. Não é demais ressaltar que esta opção não é válida para todo e qualquer medicamento e insumo hospitalar e/ou odontológico, já que muitos destes bens não são de fato objeto de aquisição essencial e rotineira. Para muitos itens, não há sequer certeza de sua aquisição, embora exista a concreta necessidade de que estejam aptos para imediata obtenção. Para estes produtos, ainda é recomendável a licitação para Sistema de Registro de Preços.

3.d) requisitos da contratação (técnicos e de sustentabilidade)

90. Os requisitos da contratação consistem nas exigências necessárias e suficientes para atender a demanda apresentada pela Administração, após a análise e eleição de uma das soluções levantadas pela Administração no tópico anterior.

91. Os requisitos ou critérios da contratação devem ser elaborados de forma objetiva e compatível com o objeto da contratação, devendo considerar, se for o caso, os diferentes itens que compõem o objeto da contratação, abordando suas peculiaridades e especificidades.

92. Consoante orientação da Corte de Contas (TCU, Acórdão nº 122/2012 - Plenário), ao estabelecer os critérios técnicos e de sustentabilidade, o órgão técnico deve ter o cuidado para não restringir indevidamente a licitação, isto é, sem a devida justificativa.

93. Além disso, deve prever de maneira clara e adequada a forma pela qual os interessados comprovarão as exigências feitas no certame, não devendo apontar requisitos de forma genérica e abstrata, cuja exigência deve ocorrer com a indicação expressa da norma de regência nos artefatos da licitação.

94. Quanto aos requisitos técnicos, vale destacar que a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em relação aos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962. Cabe a recomendação de apresentar justificativa para a exigência de normas ABNT, de acordo com o entendimento do TCU:

95. **É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas** (**ABNT**), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, **desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório**. (Acórdão 898/2021 Plenário)

96. Ainda quanto aos requisitos técnicos, devem ser analisados aqueles que previstos em Leis, Decretos, Instruções Normativas, Resoluções, Portarias e normas da ANVISA, do INMETRO, do Ibama, do CONAMA, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e outros órgãos, constituem-se, em regra, em critérios de sustentabilidade. No caso de aquisição de medicamentos e **insumos hospitalares e/ou odontológicos comuns** atentar, especialmente, para as normas da ANVISA, do INMETRO e do Ministério da Saúde.

97. Adverte-se que o TCU já se manifestou pela necessidade de a área requisitante "emitir parecer sobre a aderência dos artefatos aos *requisitos* da *contratação* voltados ao negócio, de modo que o órgão tenha maior garantia de que os produtos e serviços entregues produzirão os resultados pretendidos e de que a necessidade do órgão que gerou a contratação seja atendida" (Acórdão 156/2026 – Plenário).

98. Embora proferido no âmbito de processo que julgava a regularidade de contratação de solução de tecnologia da informação – TIC, o TCU listou, de forma não exaustiva, alguns requisitos da contratação, a saber: limitações orçamentárias; prazos; forma de cobrança; funcionalidades mínimas para a Administração e para os licitantes; regulamentações a serem atendidas; módulos licitatórios e respectivo escopo das modalidades, modos de disputa, critérios de julgamento, entre outras modelagens a serem atendidas; condições técnicas e financeiras dos licitantes; potencial autorização de subcontratação (Acórdão 2916/2025 – Plenário). Embora tais medidas, regra geral, constem do Termo de Referência, nada impede que a Equipe de Planejamento da Contratação também as inclua no ETP, tomando-se as cautelas necessárias para que os artefatos não contenham informações conflitantes.

99. Recomenda-se a consulta e inserção nas minutas correspondentes das previsões legais aplicáveis e que constam n o **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis** da AGU. Acessar sempre a versão mais atualizada do Guia Nacional. Durante a validade do presente Parecer Referencial, poderá ser disponibilizada uma nova versão. No momento da elaboração deste Parecer, a versão atualizada (8ª Edição, de outubro de 2025) se encontra disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/agu-na-cop30/central-de-conteudos/edicao_2025_do_guia_final_para_cop30.pdf/

100. Ainda que o Guia Nacional seja periodicamente atualizado, a verificação da vigência das normas citadas, ou de eventual alteração de redação, é medida que se mostra válida e que trará mais segurança jurídica à licitação.

101. Um outro ponto a ser destacado é o de que observar as orientações do Guia Nacional não deve constar nas minutas como obrigação da contratada, nem cabe ao licitante estabelecer os critérios de sustentabilidade a serem aplicados na contratação. Dirige-se aos órgãos assessorados no intuito de auxiliar na inserção de critérios e práticas de sustentabilidade nas licitações.

102. Deve-se ter especial atenção ao tópico específico relacionado à "**8. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS HOSPITALARES, MATERIAIS DA ÁREA DA SAÚDE, MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENE E COSMÉTICOS**" (a partir da pág. 107), com exigências próprias a serem observadas para os bens pretendidos, bem como no que toca aos requisitos de habilitação das empresas licitantes e eventualmente contratadas.

103. Para além de todas as cautelas e orientações que serão mais bem delineadas ao longo do parecer, de antemão **alerta-se desde já a Equipe de Planejamento da Contratação** para que se atentem para as seguintes especificidades:

> **a)** Inicialmente, vale assinalar que o tema 8, acima citado, do Guia Nacional, abrange materiais da área de saúde, de modo geral, abarcando medicina, odontologia, enfermagem, área laboratorial e fisioterapia. Por tal

motivo, é importante que a área técnica avalie quais critérios de sustentabilidade definidos na coluna "Providência a ser tomada" se aplicam ao objeto licitado. Como exemplo, na compra de medicamentos não se aplicaria a orientação do item 1, b, por não haver a compra de equipamentos. Por outro ângulo, a compra de insumos hospitalares e material odontológico pode abarcar equipamento regulamentado pelo INMETRO e pela ANVISA.

b) Para medicamentos:

b1) verificar no tema **8. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS HOSPITALARES, MATERIAIS DA ÁREA DA SAÚDE, MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENE E COSMÉTICOS** do Guia Nacional a necessidade da exigência de Autorização de Funcionamento (AFE), de Autorização Especial (AE), de Licença sanitária, de Declaração do Detentor de Registro - DDR, do Certificado de Boas Práticas de Fabricação por linha de produção/produtos - CBPF e de registro na ANVISA. **Caso incidam algumas ou todas estas exigências caberá a inserção nas minutas conforme a redação indicada pelo Guia Nacional;**

b2) Conforme orienta o Guia de Contratações Sustentáveis da AGU - a AFE e a licença sanitária devem ser exigidas na habilitação jurídica. Quanto à AE e a DDR, caberia a previsão na qualificação técnica. O registro na ANVISA deve ser exigido no item de sustentabilidade do Termo de Referência. A CBPF, conforme entendimento do TCU, não pode ser exigida como critério de habilitação (Acórdão 4.788/2016-TCU-Primeira Câmara, Acórdão 2268/2020- Plenário e Acórdão 1680/2022- Plenário). Caso venha a ser exigida, deve ser prevista como obrigação da contratada, evitando-se a exigência para todos os licitantes;

b3) Atenção para os **gases medicinais** que de acordo com o que orienta a ANVISA são medicamentos na forma de gás, gás liquefeito ou líquido criogênico isolados ou associados entre si e administrados em humanos para fins de diagnóstico médico, tratamento ou prevenção de doenças e para restauração, correção ou modificação de funções fisiológicas. São exemplos de gases medicinais: oxigênio medicinal; ar sintético medicinal; óxido nitroso medicinal e dióxido de carbono medicinal. Para maiores informações ver a coluna "precauções" do tema 8 do Guia Nacional.

c) Para insumos hospitalares e/ou odontológicos

c1) cabe a mesma orientação de verificar no tema 8 do Guia Nacional ("**8. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS HOSPITALARES, MATERIAIS DA ÁREA DA SAÚDE, MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENE E COSMÉTICOS**"), verificando a necessidade da exigência dos critérios de sustentabilidade que constam da coluna "Providência a ser tomada" inserindo nas minutas aqueles que forem pertinentes;

c2) Verificar se haveria a necessidade de selo INMETRO, a depender do insumo hospitalar ou odontológico (ver a Portaria nº 384, de 18 de dezembro de 2020, do INMETRO e a RDC ANVISA nº 549, de 30 de agosto de 2021, que dispõe sobre os procedimentos para certificação compulsória dos equipamentos sob regime de Vigilância Sanitária);

c3) Em relação ao selo INMETRO, vale lembrar que somente aqueles produtos previstos na lista de compulsórios podem ser exigidos dos licitantes. Somente é possível exigir a certificação do INMETRO se for compulsória. (verificar a lista de produtos de certificação compulsória em: http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp). Os requisitos do INMETRO previstos em legislação, cuja certificação seja voluntária, somente podem ser exigidos se constar do edital que o licitante pode provar que os cumpre por outros certificados ou por outros meios (Acórdão nº 445/2016 - TCU - Plenário).

d) Para medicamentos, insumos hospitalares e ou insumos odontológicos:

d1) O **Cadastro Técnico Federal** costuma ser exigido para a aquisição de muitos produtos. O Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 13, de 23 de agosto de 2021 (com atualização IN IBAMA nº 23, de 23 de dezembro de 2025) prevê, por exemplo, as categorias Indústrias Diversas e Indústria Química, cabendo a recomendação ao órgão de que verifique os códigos listados. Havendo a aplicação para itens ou grupos licitados, caberá a exigência do CTF na forma orientada pelo Guia Nacional, na parte específica, tópico 9 - Cadastro Técnico Federal - Atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais - Fabricação ou industrialização de produtos em geral.

e) Quanto à gestão dos resíduos de saúde:

e1) não cabe à contratada seguir o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde - PGRSS elaborado pelo órgão contratante. Para maiores informações, recomenda-se acessar a versão mais atualizada do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU e ver o tópico "33. RESÍDUOS - Serviços de Saúde";

e2) as farmácias e drogarias possuem pontos de coleta para embalagens de medicamentos, mas não cabe a estes estabelecimentos buscar as embalagens utilizadas após a compra. Conforme orienta a RDC ANVISA nº 222, de 28 de março de 2018, o descarte das embalagens de medicamentos, de insumos e dos demais materiais utilizados será feita pelos geradores de resíduos de saúde – hospitais, clínicas, serviços de saúde, laboratórios e congêneres (públicos ou privados) – o que só virá a ocorrer depois de prestados os serviços de saúde nos quais os materiais comprados serão empregados;

> **e3)** a fase do descarte é posterior à compra e está atrelada ao uso dos materiais durante a prestação dos serviços de saúde. Para fazer o correto descarte de resíduos os órgãos públicos devem criar seus Planos de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS e podem promover o descarte por conta própria ou contratar empresa especializada na coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviço de saúde e/ou empresa especializada na prestação de serviços relativos à gestão de Resíduos Químicos.
>
> **f)** Por fim, o órgão deve estar atento ao alinhamento da contratação com o seu Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS (art. 7º e §1º do art. 8º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021).

104. Registre-se, ainda, que há possibilidade, mediante motivação administrativa, de serem eventualmente inseridos outros requisitos de sustentabilidade, desde que observados os demais princípios licitatórios.

105. Se a Administração entender que a contratação, por outro lado, não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida e fundamentada justificativa. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU). Porém, este não é o caso das licitações para a compra de medicamentos, insumos hospitalares e insumos odontológicos, cujo objeto é previsto na parte específica do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

106. Ressalta-se que, seja qual for a escolha administrativa, esta deve estar devidamente fundamentada, considerando as orientações feitas sobre o assunto ao longo do presente parecer.

3.e) 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

107. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e com máxima precisão que for possível, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio da solução escolhida.

108. Nesta etapa, a definição do aspecto quantitativo exige detalhamento minucioso, incluindo a demonstração dos cálculos utilizados para a estimativa das quantidades e a respectiva documentação de suporte. Tal registro nos autos é de suma importância, pois se trata de um aspecto frequentemente sujeito a verificação e questionamentos por parte dos órgãos de controle. Além disso, eventuais esclarecimentos tornam-se mais difíceis com o passar do tempo, quando a memória dos envolvidos e a documentação correspondente podem não estar prontamente disponíveis.

109. Ressalta-se que, algumas vezes, além do quantitativo estimado, o órgão gerenciador apresenta também um percentual de acréscimo a esse quantitativo, que chama de “margem de segurança”. No entanto, a alegação de que se trata de uma “margem de segurança” não dispensa a devida motivação e justificativa a respeito da escolha daquele determinado percentual de forma individualizada para os diversos itens de cada licitação ou por grupos de itens (se aplicados percentuais distintos), de forma a autorizar uma avaliação mínima de que os quantitativos indicados não são simplesmente aleatórios.

110. Nesse sentido, deve-se evitar estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. A ausência de justificativa, na fase de planejamento, para o quantitativo a ser contratado, pode caracterizar erro grosseiro e, consequentemente, responsabilização do agente público que elaborou o documento correspondente (TCU, Acórdão nº 2459/2021 - Plenário).

111. Assim, recomenda-se que a área técnica discorra expressamente sobre como se chegou à estimativa apresentada nos autos, justificando-a, conforme as orientações acima aventadas, e juntando aos autos todos os documentos que dão suporte aos quantitativos indicados, a exemplo de planilhas e documentos que possam comprovar médias de consumo anual.

112. No caso de adoção do Sistema de Registro de Preços, a Equipe de Planejamento deverá informar qual a previsão ou estimativa dos quantitativos máximos que poderão ser contratados durante a validade da ata de registro de preços, dispensando-se tal informação apenas nas hipóteses previstas pelo art. 4º do Decreto nº 11.462, de 2023, acompanhada da respectiva justificativa.

113. Quanto ao quantitativo mínimo, em vários casos, os órgãos têm indicado a “quantidade mínima” sempre o valor em “um”. Ressalta-se que uma das razões pelas quais há exigência de previsão de requisição mínima é o atendimento à orientação do TCU, conforme se depreende de trecho do Acórdão nº 4411/2010 - 2ª Câmara – onde o Sr. Ministro Relator aduz o seguinte:

> “17.3 Nesse contexto, ainda que a essência do registro seja permitir aquisições prontamente, à medida que for surgindo a necessidade dos produtos/serviços para a Administração, o TCU possui jurisprudência no sentido de que a licitação deve estabelecer valores mínimos e máximos para os itens licitados, a exemplo dos Acórdãos 991/2009 e nº 1100/2007, ambos do Plenário. Do Voto que embasou este último pode-se transcrever os seguintes trechos colhidos da doutrina (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed.):
>
> “(...)
>
> Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por

> atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.
>
> Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.""

114. A previsão idônea de requisições mínimas é mecanismo para a obtenção de preços de atacado e consequentemente, mais vantajosos. Nesse sentido, a previsão indiscriminada de uma unidade, não parece atender o preconizado pelo Tribunal de Contas da União.

115. Por tal razão, recomenda-se a cuidadosa verificação e eventual revisão da requisição mínima prevista que, como visto, não pode ser aleatória e deverá estar devidamente respaldada nas aferições realizadas pelo Órgão, quanto à efetiva necessidade da contratação.

116. Ainda nessa linha, é importante que a indicação da requisição mínima quantitativa seja feita, individualmente, em relação ao Órgão Gerenciador e também, em relação a cada um dos Órgãos Participantes, como aliás, é indicado nos modelos da AGU.

117. Vale ressaltar, outrossim, que a adoção do Sistema de Registro de Preços, embora traga de fato maior facilidade para o gerenciamento de seus estoques por parte da Administração, em especial quando há dificuldade para a definição prévia do quantitativo previsto, não legitima a indicação de quantidades irreais e sem qualquer respaldo com a realidade do órgão. Ao contrário, exige-se, também, a devida demonstração de como se chegou a estimativa apontada.

118. Para medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológico, é comum itens novos em razão de lançamentos da indústria farmacêutica de forma que não existem registros históricos de aquisições anteriores. Para estes itens, recomenda-se justificar a inclusão e a estimativa de um quantitativo mínimo para a primeira aquisição.

119. Para estes itens, é ainda permitido o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido na forma do inciso I do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, já que se trata de primeira licitação "*para o objeto e o órgão ou a entidade não tiver registro de demandas anteriores* ". Oportuno registrar que, nesta hipótese, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e que é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata de registro de preços.

120. Por outro lado, é facultado ao órgão demandante estipular, no Edital, uma quantidade mínima de unidades de bens a ser cotada, desde que devidamente justificado (art. 15, inciso II, do Decreto nº 11.462, de 2023). Essa possibilidade está alinhada ao objetivo de permitir que os licitantes apresentem propostas com quantitativos inferiores ao máximo previsto no Edital, visando a ampliação da competitividade e a preservação da economia de escala, situação em que ficarão obrigados nos limites da proposta apresentada (art. 15, inciso IV e parágrafo único, do referido Decreto).

121. Assim, é imprescindível que o Edital contenha previsão expressa sobre a possibilidade, ou não, de o licitante ofertar proposta em quantitativo inferior ao máximo estipulado no instrumento convocatório.

122. Por fim, faz-se necessário chamar atenção para o disposto no art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, o qual dispõe que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual, mediante adequadas técnicas quantitativas. Isso significa que a estimativa da quantidade de bens deve levar em consideração a demanda de consumo realizada ao longo de 1 (um) ano (princípio da anualidade). E para alcançar precisão, a norma exige a utilização de técnicas quantitativas adequadas, como análises históricas de consumo, projeções estatísticas ou outros métodos confiáveis que permitam calcular a demanda de forma objetiva e fundamentada.

3.f) 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

123. Após a escolha da solução e a definição do quantitativo a ser contratado, faz-se necessário verificar qual será o custo total estimado para a contratação pretendida, sendo que este somente poderá ser revelado após pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, conforme será tratado em tópico específico deste Parecer.

124. A correta pesquisa de preço é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação e, consequentemente, para possibilitar a aferição do valor referencial da licitação como parâmetro tanto para análise da viabilidade econômica da contratação por parte da Administração, na fase de planejamento, quanto para análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes, norteando o valor máximo aceitável, na ocasião do certame.

125. Desta feita, prudente constar no ETP, ainda que de forma não conclusiva, a correta estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, apontando os documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, caso a Administração opte motivadamente por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação, conforme determina art. 18, § 1º, inc. VI, da Lei nº 14.133, de 2021.

3.g) descrição da solução como um todo

126. Também necessário que a Equipe de Planejamento da Contratação elabore a descrição detalhada da solução eleita para atender a necessidade pública, que deve ser completa e considerar aspectos fundamentais, como economicidade, qualidade, segurança, eficácia, eficiência, padronização e promoção da competição. Nesse momento, é essencial abordar o objeto da contratação, levando em conta todo o seu ciclo de vida, incluindo especificações relacionadas ao produto e a validade dos medicamentos e insumos quando da entrega.

127. Contudo, a Equipe de Planejamento deve adotar as devidas cautelas para garantir que as especificações estabelecidas sejam estritamente relacionadas às características essenciais do bem, indispensáveis para atender às necessidades da Administração. Simultaneamente, deve-se evitar incluir detalhes supérfluos ou desnecessários que possam restringir a competitividade de forma indevida.

128. Ademais, destaca-se a importância dessa descrição detalhada da solução para fins da elaboração do Termo de Referência, visto que é com base nessa descrição que o documento complementará as informações técnicas com os elementos jurídicos e normativos necessários para formalizar o processo de contratação.

129. **Atenção:** A Administração deve verificar e indicar se o objeto a ser contratado não foi inserido no Catálogo Eletrônico de Padronização, instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022.

130. **Ainda na descrição da solução como um todo, recomenda-se** que as justificativas necessárias à elaboração dos demais artefatos obrigatórios sejam abordadas, a exemplo daquelas relacionadas aos seguintes temas:

> (i) natureza dos bens – se comum ou não;
> (ii) utilização do Sistema de Registro de Preços;
> (iii) possibilidade de substituição (ou não) do termo de contrato por instrumento hábil na forma do art. 95, inc. II, da NLLC;
> (iv) exigência (ou não) de garantia da contratação do art. 96 da Lei n° 14.133, de 2021;
> (v) eventual vedação de participação no certame.

131. Quanto a estes aspectos, são necessários alguns esclarecimentos.

(i) natureza dos bens

132. O modelo de termo de referência proposto pela AGU indica a necessidade de justificativa quanto à classificação da natureza dos bens licitados, se comum ou especial, a ser tratada no Estudo Técnico Preliminar. Isto tem relevância porque é obrigatória a escolha do pregão como modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, nos termos do inc. XLI do art. 6º c/c art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021. Vale lembrar que, se o critério adotado for o de maior desconto, não se aplica este Referencial.

133. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente do art. 6º, inc. XIII, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado. Na forma da Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão.

(ii) Sistema de Registro de Preços

134. O procedimento auxiliar do registro de preços, dada sua utilidade na gestão das contratações públicas, com especial destaque para as compras, vem atualmente detalhado na Lei n° 14.133, de 2021. As hipóteses de cabimento continuam previstas em regulamento, no caso no art. 3º do Decreto n° 11.462, de 2023.

135. Algumas questões já estão pacificadas no âmbito da AGU sobre a matéria:

- embora a relação do art. 3º do Decreto n° 11.462, de 2023 seja exemplificativa, de forma diversa daquela que regulamentava a Lei n° 8.666, de 1993, não está o gestor desobrigado a fundamentar a necessidade de utilização do procedimento auxiliar;
- está mantida a compreensão de que não é autorizado o SRP no caso de que a intenção seja a de uma única aquisição, com esgotamento do quantitativo previsto em Ata de Registro de Preços. Esta era posição pacífica também no TCU (Acórdão nº 1443/2015 - Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo), mantida para as contratações da Lei n° 14.133, de 2021 (Acórdão nº 546/2024 - Plenário Relator: Ministro Benjamim Zymler).

136. Isto porque parece evidente que o interesse de fornecedores bem como a possibilidade de oferta de preços melhores são possíveis em pregões tradicionais, já que o fornecedor terá a certeza da contratação e não ficará sujeito à obrigação de entregar o bem até o final da validade da ata de registro de preços, ou seja, até um ano após a licitação e apresentação de proposta.

137. Merecem destaque, também, as seguintes Orientações Normativas da Advocacia-Geral da União concernentes

ao Sistema de Registro de Preços:

- Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato (Orientação Normativa nº 20/2009);
- É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal (Orientação Normativa nº 21/2009);
- I) No âmbito do Sistema de Registro de Preços, as competências do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, e do art. 11, inciso vi, alínea "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993, relativas ao controle de legalidade mediante análise jurídica do processo de contratação, são da exclusiva alçada da unidade consultiva que presta assessoramento jurídico ao órgão gerenciador do registro de preços.

  II) O órgão não participante, em obediência ao § 4º do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, deverá submeter o processo de adesão à análise jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico, hipótese em que este limitar-se-á a examinar a legalidade em relação aos requisitos da adesão.

  III) A análise a que se refere o inciso ii desta orientação normativa é dispensada, nos termos do § 5º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, nos casos de adesão a ata de registro de preço para contratação: a) voltada à aquisição de bens para entrega imediata; ou b) na hipótese de o valor da contratação por adesão não superar 1% do valor caracterizado pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, xxii, da lei nº 14.133, de 2021), considerada a atualização anual legalmente exigida.

  IV) Não será necessária análise e manifestação jurídica específica nos casos em que o órgão de assessoramento jurídico do órgão não participante do registro de preço emitir manifestação jurídica referencial acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preço.

  V) Os órgãos participante e não participante do sistema de registro de preços poderão solicitar manifestação específica da respectiva unidade de consultoria jurídica para que lhe preste assessoramento acerca da juridicidade do processo de contratação, desde que haja dúvida de ordem jurídica objetivamente exposta no processo. (Orientação Normativa nº 88/2024).

(iii) substituição (ou não) do termo de contrato por instrumento hábil na forma do art. 95, inc. II, da NLLC

138. Para as aquisições que envolvam entrega integral e imediata, "*considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento*" conforme definição prevista no artigo 6º, X, da Lei n° 14.133, de 2021, o art. 95, inc. II de aludido diploma legal autoriza a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil, a exemplo da nota de empenho da despesa, desde que sejam de fato "*compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor*".

139. Esta opção deve ser feita pelo Gestor na fase de planejamento da contratação, motivo pelo qual deve ser justificado no Estudo Técnico Preliminar se será utilizado o termo de contrato para cada aquisição, ou se este será substituído por outro instrumento hábil, a exemplo da nota de empenho, para que os demais documentos preparatórios sejam elaborados.

140. Vale destacar que em uma mesma licitação não há óbice a que o órgão se utilize de instrumento substitutivo e termo de contrato, juntando-se as minutas respectivas ao processo. No entanto, se adotar ambos (caso cabível, claro), que especifique que itens serão contratados posteriormente por nota de empenho e quais por meio de instrumento de contrato. Deve-se adaptar os respetivos artefatos, notadamente o termo de referência com esses regramentos.

(iv) garantia da contratação do art. 96 da Lei n° 14.133, de 2021

141. O artigo 96 da Lei n° 14.133, de 2021, determina que "*a critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos".*

142. Cumpre à Administração, em cada caso concreto, analisar a oportunidade e conveniência de sua exigência, observando-se que, caso seja compreendido pela previsão de garantia de contratação, obrigatoriamente a aquisição deverá se dar por termo de contrato.

3.h) justificativa para o parcelamento ou não da contratação

143. Nas aquisições da Administração Pública, desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso, a regra é atender ao princípio do parcelamento, em que o objeto da contratação é dividido em vários itens (que representam certames autônomos, mesmo que em um só edital) e que a adjudicação é feita separadamente (adjudicação por itens). Nesse sentido, vale destacar trecho do recente Acórdão TCU 8321/2024 - Segunda Câmara:

> "A jurisprudência do TCU é clara no sentido da obrigatoriedade de 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 adequarem-se a essa divisibilidade, conforme o enunciado da

Súmula-TCU 247” .

144. Nos casos em que o parcelamento se revele, comprovadamente, inviável ou desvantajoso, recomenda-se a não adoção do parcelamento, com a possibilidade da adjudicação por preço global do grupo ou lote. A Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 40, § 3º, menciona, de forma não taxativa, que o parcelamento não será adotado quando:

> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
>
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e
>
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

145. Nesse sentido, cumpre enfatizar que, em qualquer hipótese, incumbe ao Gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública (TCU, Acordão 2529/2021 - Plenário). Desta feita, a decisão do Gestor em não parcelar uma contratação, como medida excepcional, deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que a justifiquem (TCU, Acordão 1695/2011- Plenário).

146. Alerta-se que o TCU considera que a aquisição de itens isoladamente é incompatível com a escolha no processo de licitação pela modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens. No entanto, admite, excepcionalmente, a possibilidade da aquisição futura de itens quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item (TCU, Acórdão 1650/2020 - Plenário).

147. Sobre esse ponto, ressalta-se, tema já enfrentado pelo TCU, que não é possível adquirir itens de uma empresa que apresentou a melhor proposta para um item, mas não foi vencedora do grupo, ou seja, no âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, mesmo que tenha participado com menor preço unitário no certame (TCU, Acórdão 1347/2018 - Plenário).

148. À vista disso, o Decreto nº 11.462, de 2023, conforme os arts. 12 e 13 do Decreto nº 11.462, de 2023, estabeleceu que, na hipótese de justificada aglutinação de itens em um mesmo grupo, deve-se observar que:

> I - o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos será indicado no edital; e
>
> II - a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou a entidade.

3.i) demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade

149. Exige-se também que o ETP apresente o demonstrativo de resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

3.j) providências a serem adotadas pela Administração

150. O órgão demandante deve verificar quais as providências serão necessárias a se tomar, previamente à celebração do contrato, para a devida execução da contratação, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, necessidade de providências relacionadas a adaptação das instalações físicas do órgão, adequações específicas para acondicionar os insumos, entre outras providências que possam ser levantadas.

3.l) contratações correlatas e/ou interdependentes

151. O órgão assessorado deverá informar a existência de contratações que guardem relação ou afinidade, pretéritas ou futuras, com a atual pretensão contratual, para trazer aos gestores melhores condições na tomada de decisões, com possível aproveitamento de economia de escala e evitando-se posicionamentos contraditórios e sobreposição de contratações.

3.m) possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento

152. A Lei também exige que no ETP conste a 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.

153. Sobre esse ponto, vale dizer que compete ao órgão técnico a prévia verificação dos impactos ambientais da contratação e das medidas de tratamento para preveni-los, caso existentes e negativos. Estes são fatores que apresentam significativa importância no planejamento de uma contratação.

154. Sugere-se que se verifique, por exemplo, o provável impacto ambiental negativo no que diz respeito aos descartes e destinação final das embalagens e rótulos dos produtos que serão adquiridos.

155. Nesse sentido, recomenda-se também verificar se existe algum regulamento editado pelo Poder Público, seja na esfera federal, estadual ou municipal, acordo setorial ou termo de compromisso que implementou sistema de logística reversa

para o produto ou embalagem em questão.

156. Caso não haja tal sistema implementado, sugere-se adotar as medidas previstas na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (especialmente quanto as normas dos artigos 30 a 36, no que couber), e as medidas previstas no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, apontando expressamente aquelas que se aplicam ao caso concreto.

3.n) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

157. A Equipe de Planejamento deve explicitamente declarar que a contratação é viável e razoável (ou não), justificando com base nos elementos apresentados no Estudo Técnico Preliminar. O preenchimento do campo é obrigatório (art. 18, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021) e não basta que o órgão apenas afirme a viabilidade.

3.o) da necessidade de garantia do acesso à informação

158. Ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

4. TERMO DE REFERÊNCIA

159. O Termo de Referência é o documento elaborado pelo órgão requisitante, com fundamento nos Estudos Técnicos Preliminares, através do qual define, detalha e fundamenta o objeto da contratação e seus requisitos de forma precisa, suficiente e clara a fim de garantir a vantajosidade da contração.

160. Atualmente, as normas e regras que regem a confecção do Termo de Referência se encontram na Lei nº 14.133, de 2021, e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

161. Em síntese, os elementos que devem constar do Termo de Referência estão tratados no art. 6º, inc. XXIII, c/c o art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

162. Nesse contexto, passa-se a detalhar os principais elementos do TR, lembrando não haver óbices que se faça, a depender do tema, remissão ao tema já tratado e concluído no ETP, desde que, claro, as informações sejam compatíveis entre si e ambos figurem como anexos ao futuro Edital.

4.a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação

163. É de suma importância que o objeto a ser licitado seja bem definido na fase de estudo ou planejamento e descrito no Termo de Referência a fim de obstar qualquer percalço interpretativo no desenvolvimento do procedimento licitatório, evitando-se, ainda, discriminações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou que onerem os cofres públicos. Nesse sentido, é o Enunciado de Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União.

164. O objeto da licitação deverá ser descrito de forma clara, precisa, objetiva e completa, inserindo em tabela no item 1.1 do modelo do Termo de Referência com a relação dos medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, seus quantitativos e valores de referência.

165. Alerta-se que a descrição precisa do objeto (e não apenas sua indicação de forma genérica), com seus quantitativos e valores no corpo do Termo de Referência é obrigatório, não sendo lícita a sua transferência para "anexo" ao Termo de Referência. Anexos e apêndices são documentos complementares, quando necessário, mas jamais para o tratamento de informação essencial e obrigatória na forma da Lei n° 14.133, de 2021 - a descrição precisa do objeto da licitação.

166. A definição dos quantitativos já deve ter sido justificado no Estudo Técnico Preliminar e os valores obtidos a partir de pesquisa de preços juntada aos autos.

167. Ressalta-se que, havendo publicação de Intenção de Registro de Preços e acudindo interessados, os quantitativos solicitados pelos órgãos participantes devem constar consolidados no Termo de Referência.

168. Ainda, em razão do objeto, necessário que os itens ofertados estejam registrados no Ministério da Saúde/ANVISA, na forma da Lei n° 6.360, de 23 de setembro de 1976 e Decreto n° 8.077, de 14 de agosto de 2013. Por esta razão, recomenda-se a inserção logo abaixo do quadro com a descrição dos bens, disposições no seguinte sentido:

> 1.x. Os *[medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos]* cotados deverão estar obrigatoriamente registrados no Ministério da Saúde/ANVISA, mesmo que importados, considerando a obrigação prevista no artigo 12 da Lei 6.360, de 23 de setembro de 1976.
>
> 1.xx. Caso o registro do produto esteja vencido e a empresa tenha protocolado sua revalidação sem que tenha

sido publicada no Diário Oficial da União, a licitante deverá apresentar o registro anterior vencido ou a publicação do registro antigo na Imprensa Oficial, acompanhada, em ambos os casos, do protocolo de revalidação, sendo necessário que este tenha sido protocolado no máximo até o primeiro semestre do último ano quinquênio de validade do registro, conforme disposto no art. 12, § 6° da Lei n° 6.360/76, regulamentada pelo Decreto n° 8.077, de 14 de agosto de 2013.

4.b) natureza do objeto

169. Faz-se necessário que o órgão técnico demandante avalie e declare qual a natureza jurídica do objeto da contratação, especialmente quanto à natureza comum dos medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos objeto da licitação.

170. Caso classificados os bens objeto da licitação como comuns no Estudo Técnico Preliminar e declarado no Termo de Referência, é obrigatória a eleição da modalidade do pregão eletrônico nos termos do inc. XLI do art. 6º c/c art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021.

4.c) aquisição de bem de consumo que se enquadra como bem de luxo

171. A Lei nº 14.133, de 2021, nos termos do seu art. 20, vedou a aquisição de artigos de luxo. No âmbito da Administração Pública federal, o tema foi regulamentado pelo Decreto nº 10.818, de 27 de dezembro de 2021, tendo seu art. 5º reforçado a vedação de aquisição de bens de consumo enquadrados como bens de luxo, sendo admitidas, de forma bastante excepcional, as hipóteses contidas no art. 4º desse Decreto.

172. No caso concreto, a Administração deve indicar se pretende promover a aquisição de bem de consumo de luxo, devendo apresentar para tal robusta e suficiente justificativa que demonstre a incidência do permissivo do art. 4º do Decreto nº 10.818, de 2021. Do contrário, cabe simples registro no TR que não se trata de bem de luxo.

4.d) especificação do produto, preferencialmente conforme Catálogo Eletrônico de Padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança

173. A especificação do produto deve ser descrita de forma clara e precisa, observando os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança nas aquisições, e que, preferencialmente, a especificação do produto deve ser feita conforme o Catálogo Eletrônico de Padronização disciplinado no art. 6º, inc. LI, e no art. 19, inc. II, da nova Lei de Licitações e regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022.

174. Atualmente, não consta do Catálogo Eletrônico de Padronização qualquer medicamento ou insumo hospitalar e/ou odontológico, cumprindo à Administração certificar que a descrição do objeto corresponde às necessidades reais do setor requisitante e que não têm o condão de restringir a competitividade do certame.

175. Finalmente, reitera-se a recomendação para que o órgão inclua o CATMAT do produto, para melhor identificação, haja vista que todas as operações realizadas por meio do SIASG/ Compras Governamentais utilizam esse Catálogo para definir os objetos nas licitações/contratações.

4.e) o regime de fornecimento dos bens ou produtos

176. A Equipe de Planejamento da contratação, de acordo com o caso concreto, deverá se manifestar a respeito do regime de fornecimento dos bens ou produtos que se pretende adquirir.

177. Como já tratado nesta manifestação, a Lei nº 14.133, de 2021 permite para as aquisições 3 (três) tipos de regimes de fornecimento: a) integral (“de uma só vez”); b) parcelado; e c) contínuo, observando que estes regimes não se confundem com a possibilidade de utilização de procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços, quando poderão ser formalizadas diversas contratações (aquisições) ao longo da vigência da Ata de Registro de Preços.

4.f) o prazo da contratação e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação

178. O art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, trouxe a regra de que a duração dos contratos regidos pela nova Lei de Licitações será previamente prevista em Edital, devendo observar, 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.

179. Caso se opte para que os bens sejam entregues em parcela única em até 30 dias, e havendo a expressa opção pela substituição do termo de contrato por instrumento equivalente, a exemplo da nota de empenho, importante esclarecer que cada contratação (aquisição) deve considerar para fins de fixação do prazo de vigência, lapso temporal razoável considerando o prazo de entrega, somados aos prazos de recebimento, liquidação e pagamento da despesa. Desta forma, não parece que cada contratação demande 12 meses de vigência, podendo ser fixado prazo mais coerente com a forma de aquisição.

4.g) requisitos da contratação

180. No modelo de minuta de TR da AGU, há a previsão de alguns requisitos da contratação, tais como: critérios de sustentabilidade, indicação de marcas ou modelos (art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021), vedação de contratação de marca ou produto, exigência de amostra, exigência de carta de solidariedade, subcontratação e garantia da contratação, reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte e margem de Preferência.

181. No entanto, isso não significa que a Equipe de Planejamento deverá se restringir a dispor somente sobre os requisitos apontados no modelo de TR. Ao contrário, deverá, avaliando o caso concreto, estabelecer todos os requisitos necessários para que os licitantes apresentem propostas que melhor atendam a necessidade e o interesse público.

182. Por outro lado, deve-se ter o cuidado para não estabelecer requisitos que possam direcionar a licitação ou restringir o caráter competitivo do certame. Nesse sentido, qualquer condição que restrinja o âmbito de fornecedores do produto ou bem deverá ser devida e tecnicamente justificada em razão do objeto ou do interesse público que se pretende alcançar, como, por exemplo, a exigência de carta de solidariedade.

4.h) indicação de marca ou modelo

183. Quanto à eventual indicação de marca ou modelo, cabe salientar que Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 41, inc. I, letras "a" a "d" admite tal possibilidade somente de forma excepcional, por representar restrição à ampla competitividade do certame.

184. Caso justificado tecnicamente a necessidade da indicação e o enquadramento em uma das hipóteses do art. 41, I, da Lei n° 14.133 de 2021, recomenda-se que tal indicação venha acompanhada das expressões “equivalente, similar ou de melhor qualidade”.

185. Ressalta-se que a indicação de marca não basta para a exclusão das demais opções do mercado, sendo certa a possibilidade de realização, pelo interessado, de prova de qualidade de produto similar, conforme disciplinado no art. 42 da Lei nº 14.133, de 2021.

186. Ainda sobre indicação de marca, também deve ser considerada a vedação do art. 40, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, que, ao tratar do parcelamento, destaca sua inadequação quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

4.i) vedação de marca ou produto

187. O art. 41, inc. III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

188. Dessa forma, o órgão que inserir no Termo de Referência a vedação à contratação de marca ou produto, deverá justificar suficientemente tal restrição no processo, com expressa indicação do processo administrativo anterior em que restou demonstrada a comprovação acima.

4.j) amostras

189. No que diz respeito à exigência de amostras, vale dizer que esta é excepcional e deve ser ponderada à luz do caso concreto, mediante justificativa nos autos, observando o disposto no art. 17, § 3º, inc. II, e art. 42, § 2º, todos da NLLC, e no artigo 29, §1º, da Instrução Normativa SEGES nº 73, de 2022.

190. Deve ficar demonstrada a importância de se exigir a "pré-avaliação" em razão, por exemplo, de determinado segmento do mercado ter muitos produtos de qualidade duvidosa, ainda que isto sabidamente gere um custo transacional que será posteriormente embutido no preço a ser pago pela Administração Pública. Trata-se de juízo de ponderação a ser feito pelo gestor de forma motivada.

191. Ressalta-se, outrossim, que os critérios de avaliação (aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade) dos bens ou produtos devem, necessariamente, ser previa e objetivamente definidos no Termo de Referência.

192. Vale dizer, por fim, que as amostras poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, desde que haja prévia indicação no edital.

4.k) margens de preferência

193. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26 (bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, assim como bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis) e no Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, que regulamenta o tema.

194. Convém observar que o art. 27 da Lei de Licitações estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de

preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

195. Cumpre informar que a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS), presidida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), aprovou no final de 2024 mais uma resolução para a aplicação de margens de preferência em contratações públicas contemplando, naquela oportunidade, medicamentos entre outros bens.

196. Recomenda-se a verificação da Resolução CICS/MGI n° 04/2024, modificada pela Resolução CICS/MGI nº 7, de 23 de dezembro de 2024 que podem ser consultadas em https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/comissao-interministerial-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/resolucoes-atas-e-comunicados.

197. O certo é que nesse tópico do termo de referência o órgão deve se manifestar sobre a consulta às Resoluções CICS com indicação sobre a aplicabilidade ou não da margem de preferência ao caso concreto. Caso conclua pela incidência ou não da margem de preferência, cabe adaptar as minutas de Edital e termo de referência.

4.l) modelo de execução do objeto

198. O modelo de execução do objeto consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento.

199. As condições de entrega de bens devem ser estabelecidas no TR de forma sistematizada, abrangendo todos os itens do certame, considerando suas particularidades, inclusive as obrigações acessórias.

200. Quando houver mais de um endereço, especialmente nos casos em que há órgãos participantes, deve-se especificar cada um dos endereços para entrega dos bens ou produtos. Ademais, se houver a necessidade, deve-se também prever no TR: data, horário de entrega ou alternância de endereço com o setor de almoxarifado respectivo.

4.m) garantia, manutenção e assistência técnica

201. Como se sabe, a garantia é um serviço que pode ser acionado toda vez que o produto apresenta um defeito. Vale dizer que a garantia pode ser legal (prevista no Código de Defesa do Consumidor) ou contratual (ofertada pelo fabricante ou exigida pela Administração após o decurso do prazo da garantia legal, com prazos fixados no próprio ajuste), sendo esta complementar à legal e facultativa.

202. Ressalta-se que a garantia não tem sua vigência atrelada à duração do contrato, de modo que não há óbice de que seja definida por período diferente da vigência contratual, conforme preconiza a Orientação Normativa AGU nº 51, de 25 de abril de 2014.

203. No caso dos medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, não se verificou nos diversos processos encaminhados qualquer exigência de garantia além daquela prevista no Código de Defesa do Consumidor, não parecendo que seja pertinente disciplinar "garantia, manutenção e assistência técnica". Por outro lado, relevante disciplinar a validade dos produtos entregues em relação aos prazos fixados pelo fabricante, além da garantia legal.

204. Assim, recomenda-se manter apenas o item 5.5 do modelo do Termo de Referência, com informação de que a garantia é regulada pelo Código de Defesa do Consumidor, e acrescer regra sobre o prazo de validade dos bens entregues.

4.n) Infrações e sanções administrativas

205. Quanto ao tema, vale destacar o art. 156, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que “a multa não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei”.

206. No entanto, conforme se depreende das notas explicativas da minuta padronizada, a AGU entendeu que os referidos limites (0,5% a 30%) são aplicáveis apenas à multa compensatória, prevista no art. 156, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, e não à multa moratória, disciplinada no art. 162 da Lei nº 14.133, de 2021, em relação à qual a Lei de Licitações e Contratos não estabeleceu os respectivos parâmetros.

207. Assim, com fulcro no entendimento exarado no PARECER n. 00008/2020/CPLC/ DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 21181.000350/2020-17), a AGU entendeu que o limite máximo para a multa moratória consiste no valor da obrigação contratual principal, com base no art. 412 do Código Civil, aplicável aos contratos administrativos por força do caput do art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021, excluindo-se, com isso, a aplicação subsidiária da Lei de Usura e da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta.

4.o) critérios de medição e de pagamento

208. O art. 18, inc. III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação preveja as condições de pagamento, devendo o órgão demandante observar as normas e regras legais pertinentes, em especial a Instrução

Normativa SEGES/ME nº 77, de 4 de novembro de 2022, que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

209. Devem ser preenchidos os prazos de recebimento definitivo no modelo da AGU com os prazos indicados pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022, ou seja, o prazo máximo de 10 dias úteis, previsto no art. 7º, inciso I, da Instrução Normativa para a liquidação da despesa, deverá ser suficiente para as providências de recebimentos provisório, definitivo e de liquidação.

210. No mais, recomenda-se, fortemente, que a redação quanto ao recebimento dos bens, estabelecida na minuta padronizada do Termo de Referência, não seja alterada, podendo a Equipe de Planejamento, apenas, preencher as lacunas relativas aos prazos de recebimento definitivo.

211. No caso da presente MJR, devem ser suprimidas todas as regras relacionadas a "antecipação de pagamento".

212. Por fim, vale dizer que o órgão licitante deverá observar o disposto no art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, o qual estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão expressa no Edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. Sobre o assunto, ressalta-se posicionamento firmado pelo TCU no sentido de ser ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta (Acórdão 1795/2024 - Plenário).

213. Ressalta-se que a data do orçamento estimado, que é aquela na qual a pesquisa de preços foi encerrada e o documento correspondente à sua análise e conclusão foi assinado, deve constar expressamente no Termo de Referência, anexo ao Edital.

4.p) forma de seleção e critério de julgamento da proposta

214. Após a definição e detalhamento do objeto da contratação, a Equipe de Planejamento deverá escolher o critério de julgamento, observando os arts. 33 a 39 da Lei nº 14.133, de 2021, que estabeleceram expressamente as regras a respeito dos critérios de julgamento das propostas dos licitantes, e a Instrução Normativa SEGES nº 73, de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto.

215. Como já tratado anteriormente, e considerando a forma usual de aquisição dos bens objeto desta MJR, é pressuposto para a aplicação desta manifestação jurídica a eleição do critério de julgamento de menor preço, a ser indicado no item 9.1 do modelo de termo de referência:

> 9.1 O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO.

4.q) exigências de habilitação e qualificação

216. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica a capacidade do licitante classificado em primeiro lugar de realizar o objeto da contratação, avaliando os requisitos de natureza jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira.

217. Ressalta-se, todavia, a possibilidade de, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances, quando for o caso, e de julgamento, desde que expressamente previsto no edital de licitação (art. 17, §1º, da Lei 14.133, de 2021).

218. Os requisitos de habilitação devem ser previamente estabelecidos nos termos dos arts. 66 a 69 da Lei nº 14.133, de 2021, e arts. 36 a 42 da Instrução Normativa SEGES nº 73, de 2022. Deve-se demonstrar, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado (TCU, Acórdão 1417/2008 - Plenário). Tais requisitos se referem ao licitante, não podendo ser confundido com os critérios técnicos relacionados com a aceitabilidade das propostas.

219. O modelo padronizado da AGU já prevê os requisitos de habilitação e qualificação gerais, com fulcro na Lei nº 14.133, de 2021. Todavia, a Equipe de Planejamento deverá, analisando o caso concreto e motivadamente, excluir aqueles que entender incompatíveis, excessivos ou que possam prejudicar a competitividade da licitação. Nesse sentido é o artigo art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, o qual preceitua que "*o processo de licitação pública... somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*".

220. Além disso, a Equipe de Planejamento deverá observar o disposto no art. 70, inc. III, da Lei nº 14.133, de 2021, que prevê que as exigências de habilitação poderão ser dispensadas, *"total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais)*". Os valores são atualizados anualmente por Decreto, conforme art. 182 da mesma Lei, devendo a Equipede Planejamento verificar os novos valores.

221. **Atenção:** Não se deve dispensar a apresentação de prova de regularidade com o FGTS e perante a Seguridade Social (regularidade fiscal para com o INSS), a não ser em caso de calamidade pública de âmbito nacional (art. 195, § 3º c/c art. 167-D, parágrafo único, da Constituição Federal), nem a 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. 7º, inc. XXXIII, da Constituição Federal).

222. Recomenda-se a manutenção de todos os elementos já trazidos pelos modelos de Termo de Referência editados pela AGU e pelo MGI, acrescentando-se, em razão do objeto desta MJR:

> **Habilitação jurídica**
>
> (...)
>
> 9.13 Em razão do objeto desta licitação, deverão ser apresentados, ainda:
>
> 9.13.1 a Autorização de Funcionamento (AFE) vigente, emitida pela ANVISA, para os produtos abrangidos pela RDC nº 16, de 1º de abril de 2014, da ANVISA;
>
> 9.13.2 A Licença Sanitária Estadual ou Municipal vigente.
>
> 9.13.3 A Declaração do Detentor de Registro (DDR), na forma da RDC 81, de 5 de novembro de 2018 e RDC 103, de 31 de agosto de 2016, quando for o caso de importação de medicamento feita por um terceiro e não pelo detentor do registro do medicamento na Anvisa.

223. No caso de aquisição de medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, a habilitação técnica poderá ser exigida para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional (comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto da contratação, conforme art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021).

224. Neste caso, a exigência de comprovação da habilitação técnica por meio de atestados é 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. Além disso, somente será admitida a exigência de atestados com 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.

225. Nesse contexto, ressalta-se o dever da Equipe de Planejamento de apontar de forma objetiva e fundamentada qual o quantitativo mínimo dos bens já fornecido pelo licitante é suficiente para comprovar a qualificação técnico-operacional no caso concreto.

226. Vale destacar também o que diz a Lei nº 14.133, de 2021, quanto comprovação da habilitação econômico-financeira, caso exigida no caso concreto. Desta feita, visando demonstrar que o licitante tem aptidão para assumir as obrigações decorrentes da contratação, a Lei restringiu a exigência de habilitação econômico-financeira 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.

227. Importante dizer que, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, a Administração poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a escolha ~~deverá~~ ser motivada.

228. Ainda sobre o tema, a fixação do referido percentual se insere na esfera de atuação discricionária da Administração e deve ser proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar para a Administração, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato.

229. A sondagem do mercado se afigura importante, a fim de obter dados sobre o porte das empresas que atuam na área objeto da contratação. Ressalta-se que, se o referido percentual for fixado em seu mais alto patamar e o valor total estimado da contratação também for significativo, trará como consequência a necessidade de comprovação de patrimônio líquido elevado, o que poderá resultar na restrição à participação de interessados no certame, em especial, de microempresas ou empresas de pequeno porte, podendo ferir o princípio constitucional de incentivo a essas unidades empresariais.

230. Nesse contexto, recomenda-se que o órgão demandante, considerando todas as orientações feitas acima, junte aos autos a devida justificativas pelas escolhas e exigências de habilitação apresentadas no Termo de Referência, especialmente as exigências de qualificações técnica e econômico-financeira.

4.r) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado

231. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do

certame.

232. De acordo com o art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021, as propostas com preços que permanecerem acima do valor estimado serão desclassificadas. Sendo assim, é possível dizer que o preço estimado consiste também no valor máximo aceitável.

233. Vale lembrar que a correta estimativa também é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte e das Cooperativas. Além disso, também é imprescindível para nortear outras decisões, tais como: determinar o valor da garantia, aplicar eventual margem de preferência e a indicação dos recursos necessários para a contratação.

4.s) adequação orçamentária

234. A existência de disponibilidade orçamentária para fazer face à despesa que será gerada, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma imposição legal e deverá constar do Termo de Referência (art. 9º, X, Instrução Normativa SEGES nº 81, de 2022).

235. Caso haja a utilização de licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato, conforme preconiza a Orientação Normativa AGU nº 20, de 1º de abril de 2009, e o Decreto nº 11.462, de 2023.

4.t) a avaliação sobre a necessidade de classificar o TR nos termos da Lei de Acesso à Informação

236. De acordo com o art. 10 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade ou não de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

4.u) Anexos ao Termo de Referência - regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato e termo de ciência e concordância.

237. Em havendo a decisão administrativa de substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil, a exemplo da nota de empenho, é obrigatória a inclusão como Anexo I ao Termo de Referência, as Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato**,** e Anexo II - Termo de Ciência e Concordância, ambos constantes do modelo da AGU.

238. O Anexo I deve ser adaptado à aquisição de insumos, com prazo de vigência regulado pelo art. 105 da Lei n° 14.133/2021, extinção quando cumpridas as obrigações de ambas as partes e sem qualquer alusão à alocação de empregados necessários.

239. Recomenda-se alterar o item 4.1.1 do citado anexo que trata das obrigações da contratada, para indicar "entregar o objeto observando as condições e os prazos de validade exigidos no Termo de Referência".

5 - ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

240. A elaboração do orçamento estimado é obrigatória e deve ser resultado de uma pesquisa de mercado ampla e idônea, lastreada na legislação pertinente, observando os preceitos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021.

241. Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

242. Ademais, a correção do orçamento é pressuposto para decisões estratégicas da fase externa, tais como: (i) a definição da reserva de cotas ou exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP); (ii) cálculo de eventuais garantias contratuais; (iii) a aplicação de margens de preferência; e (iv) a correta indicação da dotação orçamentária necessária para suportar o compromisso financeiro.

a) Obrigatoriedade e fundamento legal

243. Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração deve assegurar que o valor estimado seja compatível com os preços praticados no mercado, considerados os preços de bancos de dados públicos, as quantidades a contratar, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução, dentre outros elementos pertinentes. No âmbito federal, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, regulamenta o procedimento administrativo de pesquisa de preços, impondo metodologia voltada à obtenção de estimativas fidedignas, transparentes e auditáveis.

244. Desse modo, a elaboração do orçamento estimado é obrigatória e deve decorrer de pesquisa de mercado ampla e idônea, sob pena de fragilização da fase preparatória e aumento de exposição do certame a questionamentos (controle interno/externo), impugnações e retrabalho.

b) Parâmetros e “cesta de preços”

245. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, em seu art. 5º, define os parâmetros que podem embasar a pesquisa de preços e, no § 1º, fixa uma regra de governança decisiva: devem ser priorizados os incisos I e II, e o afastamento dessa prioridade exige justificativa expressa. Isso significa que o planejamento não pode escolher fontes “por preferência” ou por conveniência operacional; deve demonstrar que seguiu a ordem lógica de confiabilidade prevista na norma e, quando não o fez, explicar objetivamente o porquê.

246. Dessa diretriz decorre a ideia de “cesta de preços”: em vez de depender de uma única fonte ou de um conjunto mínimo de cotações, a Administração deve compor um conjunto de evidências convergentes, rastreáveis e comparáveis, que sustentem três aspectos essenciais do valor estimado: (i) representatividade do mercado; (ii) aderência às condições reais da contratação (quantidades, unidade de fornecimento, local de entrega/prestação, prazos, garantias, logística e demais condições comerciais do TR); e (iii) robustez técnica, com análise crítica da pesquisa e tratamento de valores discrepantes (inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados), de modo a preservar a consistência estatística do resultado.

b.1) Inciso I – Sistemas oficiais de governo

247. A pesquisa deve iniciar, sempre que viável, pelo inciso I, que trata de preços em sistemas oficiais de governo. A norma estabelece que a composição de custos deve ser feita com valores menores ou iguais à mediana do item correspondente, observando-se o índice de atualização aplicável. A mediana reduz o risco de a estimativa ser distorcida por poucos preços muito elevados e reforça a prudência no estabelecimento do teto do certame.

248. Na prática, isso demanda que os autos indiquem: qual sistema oficial foi consultado, qual item foi utilizado como equivalente (com aderência ao TR), qual recorte temporal foi aplicado, qual estatística foi considerada (mediana) e, quando pertinente, como se procedeu à atualização monetária.

b.2) Inciso II – Contratações similares da Administração Pública (comparabilidade e robustez)

249. Na sequência, deve-se priorizar o inciso II, mediante consulta a contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa, inclusive por SRP, observado o índice de atualização. O ponto crítico desse inciso é a comparabilidade: contratação similar é semelhante no que define preço — especificação, unidade, nível de qualidade, escopo, logística/local de entrega, prazos, garantias e demais condições.

250. A materialização do lastro probatório relativo a essas consultas exige a constituição de uma trilha de auditoria exaustiva, composta por relatórios sistêmicos extraídos de fontes oficiais — como o Painel de Preços ou o PNCP —, acompanhados obrigatoriamente dos instrumentos convocatórios e termos de referência que permitam o cotejo analítico da similaridade. A higidez da instrução processual é reforçada pela juntada de notas de empenho, contratos ou notas fiscais que comprovem a execução fática do objeto paradigma, além da indispensável memória de cálculo.

251. Assim, recomenda-se que a Equipe de Planejamento registre, de forma analítica, os critérios de similaridade e explicite a atualização adotada, prevenindo comparações impróprias.

252. Registre-se, ademais, que o § 3º do art. 5º prevê hipótese excepcional de utilização de contratações similares fora do prazo do inciso II, desde que devidamente justificada e observado o índice de atualização. Por conseguinte, eventual uso dessa exceção deve ser tratado como medida extraordinária, com motivação reforçada.

b.3) Inciso III – Mídia especializada, tabelas oficiais e sítios especializados (subsidiariedade e janela de 6 meses)

253. Somente quando as fontes prioritárias se mostrarem insuficientes para itens específicos, admite-se recorrer ao inciso III, que contempla dados de pesquisa publicada em mídia especializada, tabelas de referência formalmente aprovadas e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que: a fonte esteja atualizada no momento da pesquisa, dentro de 6 (seis) meses anteriores à divulgação do edital e conter data e hora de acesso.

254. Nessa hipótese, impõe-se cautela reforçada quanto à aderência das condições comerciais (frete, instalação, garantias, prazos e demais elementos) e quanto à transparência da fonte. Assim, recomenda-se que a utilização desse parâmetro seja complementar, com justificativa de necessidade e, sempre que possível, validação cruzada com os incisos I e II.

b.4) Inciso IV – Pesquisa direta com fornecedores (formalização e mitigação de viés)

255. O inciso IV admite a pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal (ofício/e-mail), com exigência de: (i) justificativa da escolha dos consultados; e (ii) orçamentos obtidos com antecedência máxima de 6 (seis) meses da data de divulgação do edital.

256. Por ser parâmetro sensível a vieses, o § 2º exige salvaguardas: prazo compatível, propostas formais com elementos mínimos (descrição e valores, CPF/CNPJ, contatos, data e identificação do responsável), informação das condições do art. 4º para comparabilidade e registro dos consultados que não responderam.

257. Esse parâmetro pode reforçar a cesta, mas, isoladamente, tende a fragilizar a instrução quando as bases oficiais e contratações similares acessíveis são desconsideradas.

258. Por conseguinte, recomenda-se que esse parâmetro seja utilizado como fonte subsidiária, quando necessário para completar a cesta, evitando-se sua adoção como único fundamento do preço estimado.

b.5) Inciso V – Base nacional de NF-e (evidência fiscal e controles de depuração)

259. O inciso V permite pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do Edital, conforme diretrizes do Caderno de Logística pertinente (Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/). Trata-se de parâmetro útil para robustecer a cesta por refletir transações efetivas com lastro fiscal; contudo, impõe-se tratamento técnico adequado dos dados, especialmente quanto à correlação entre descrições fiscais e especificações do TR, unidade de fornecimento, composição do preço (frete/serviços acessórios), regionalidade e depuração de valores discrepantes.

260. Diante do exposto, conclui-se que o art. 5º não autoriza seleção livre e discricionária de fontes; ao contrário, estabelece um roteiro metodológico. Recomenda-se, portanto, que a pesquisa de preços seja estruturada de modo a demonstrar, documentalmente: (i) consulta inicial e priorização dos incisos I e II; (ii) utilização subsidiária dos incisos III, IV e V apenas quando necessária, com motivação específica; e (iii) consistência e comparabilidade com os dados do objeto da contratado fixado no TR, assegurando rastreabilidade e auditabilidade do valor estimado.

c) Painel de Preços e Compras.gov.br

261. Deve-se registrar, como ponto de governança documental, que o Painel de Preços teve sua última atualização com dados referentes até 04 de julho de 2025 e, a partir dessa data, deixou de ser atualizado, embora permaneça disponível para consulta histórica. Nesse contexto, para fins de atendimento ao art. 5º, inc. I e § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021 (prioridade de utilização de sistemas oficiais), a pesquisa de preços oficial passou a ter como referência operacional principal o módulo “Pesquisa de Preços” do Compras.gov.br (antigo Comprasnet), ferramenta integrada ao sistema, desenhada para dar maior rastreabilidade, padronização e aderência às exigências da Instrução Normativa nº 65, de 2021.

262. Assim, a instrução processual deve evidenciar expressamente que a equipe de planejamento consultou as ferramentas oficiais vigentes, notadamente, o módulo “Pesquisa de Preços” do Compras.gov.br, no ambiente logado, destinado à instrução de processos por agentes públicos (com funcionalidades como recorte temporal de preços, cálculo de média/mediana, e facilidades de organização e salvamento de pesquisas).

263. Esse registro não é meramente informativo: constitui ponto de controle metodológico, pois demonstra a observância da hierarquia de fontes prevista na Instrução Normativa nº 65, de 2021, com priorização de bases oficiais; e a mitigação do risco de utilização de evidências desatualizadas, especialmente quando existirem ferramentas oficiais mais atuais, integradas e aderentes ao padrão de rastreabilidade e auditabilidade exigido para a formação do preço estimado.

d) Banco de Preços em Saúde e Tabela CMED

264. Especificamente para a aquisição de medicamentos, necessário que a Administração consulte o Banco de Preços em Saúde (https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/banco-de-precos), que constitui um "sistema de registro de informações de compras públicas e privadas de medicamentos e dispositivos médicos que existe desde 1998", na forma do art. 5º, inc. I, da Instrução Normativa nº 65, de 2021.

265. No que se refere aos preços sugeridos pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED (https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed), recomenda-se que seja utilizado como parâmetro máximo de valor a ser apresentado nas propostas durante a licitação. Neste sentido, a Orientação Normativa - Aquisições/AGU n° 01/2020 (https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ecju/aquisicoes): ressalvadas situações excepcionais, não deve o gestor aceitar a proposta de preço de medicamento com valor acima do limite estabelecido na pertinente tabela CMED.

266. Entretanto, não se recomenda que os preços ali tratados sejam utilizados para a composição de preço de referência. Veja-se a propósito o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União:

> 2. Conforme salientado pela unidade técnica, a jurisprudência do TCU condena o emprego da mencionada tabela como parâmetro para a elaboração de orçamento de licitação, visto que ela não retrata os preços de mercado, mas, ao largo disso, define os valores máximos que, em última hipótese, se admite que sejam pagos pela Administração Pública na compra de medicamentos." (Acórdão 1258/2022 - TCU - Plenário)

e) Uso de bases privadas: admissibilidade subsidiária e vício por inversão da prioridade

267. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, em seu art. 5º, § 1º, estabelece regra de governança inafastável: devem ser priorizados os incisos I e II (sistemas oficiais de governo e contratações similares), cabendo à Equipe de Planejamento motivar expressamente nos autos a eventual impossibilidade de adoção desses parâmetros prioritários. Por conseguinte, fontes não prioritárias — como ferramentas privadas de pesquisa de preços — devem ser utilizadas de forma subsidiária ou complementar, apenas quando demonstrada a insuficiência ou o esgotamento das fontes prioritárias para itens

específicos.

268. Na prática consultiva, contudo, é recorrente o recebimento de processos em que a pesquisa de preços está lastreada predominantemente — e por vezes exclusivamente — em ferramentas privadas, como o chamado "Banco de Preços". O vício procedimental, nesses casos, não reside no uso da ferramenta privada em si, mas na inversão da prioridade normativa: a Administração adota a fonte privada como base primária ou única sem demonstrar, nos autos, que consultou previamente as fontes prioritárias e que estas se revelaram insuficientes ou inadequadas.

269. Fontes privadas e sítios especializados podem ter utilidade subsidiária em hipóteses específicas, tais como: (a) baixa amostragem nas bases oficiais; (b) elevada variabilidade regional; (c) objetos com especificações técnicas incomuns; (d) mercados com rápida oscilação; ou (e) itens com baixa recorrência de contratação pela Administração. Nesses cenários, a ferramenta privada tende a se enquadrar, quando muito, no parâmetro do art. 5º, inciso III, isto é, como sítio eletrônico especializado, funcionando como elemento complementar na formação da "cesta de preços", com o objetivo de ampliar a evidência disponível.

270. Por conseguinte, impõe-se registrar que não há autorização normativa para substituir as fontes prioritárias (incisos I e II) por fonte privada por mera conveniência operacional, sob pena de fragilização do valor estimado.

271. O vício procedimental relevante ocorre quando a Administração adota a ferramenta privada como fonte primária (ou única) do orçamento estimado, sem demonstrar nos autos:

> (i) que consultou previamente as bases prioritárias do inciso I (sistemas oficiais) e do inciso II (contratações similares); e
>
> (ii) que tais fontes se revelaram insuficientes ou inadequadas para itens específicos (por divergência de unidade, especificação, local de entrega, logística, ausência de registros ou amostra imprestável).

272. Impõe-se destacar que tal inversão compromete a transparência e a auditabilidade, uma vez que a metodologia privada nem sempre é passível de reprodução fidedigna pelo controle. Ademais, a prática fere o princípio da economicidade, ao onerar a Administração com serviços privados para finalidades que poderiam ser supridas por bases públicas e gratuitas. Sem a prova do esgotamento das fontes prioritárias, a pesquisa tende a ser considerada metodologicamente irregular.

273. Em linguagem de controle, o ponto central é: sem prova do esgotamento (ou insuficiência) das fontes prioritárias, a pesquisa baseada apenas em ferramenta privada tende a ser metodologicamente irregular, por contrariar a ordem de preferência imposta pela Instrução Normativa nº 65/2021.

274. Ademais, a Equipe de Planejamento deve apresentar motivação específica e verificável, item a item, ao recorrer a fontes não prioritárias. Deve-se evidenciar o "caminho" percorrido, demonstrando quais bases oficiais foram consultadas, os resultados obtidos e a justificativa técnica para a necessidade do aporte privado. Verifica-se que a simples indicação do método matemático, desacompanhada de análise crítica sobre a dispersão dos valores e o tratamento de valores discrepantes, é insuficiente para atender ao art. 3º da Instrução Normativa nº 65, de 2021.

f) Metodologia para obtenção do preço estimado

275. Definida a cesta de preços a partir dos parâmetros do art. 5º, a equipe de planejamento deve consolidar o preço estimado por método objetivo. O art. 6º determina que, como regra, o preço estimado será obtido por média, mediana ou pelo menor dos valores coletados, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros do art. 5º, e já depurado de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados. Assim, o método escolhido deve dialogar com o comportamento dos dados: em séries com baixa variação, a média pode ser suficiente; em séries com grande dispersão, a mediana tende a ser mais estável e menos sensível a extremos; e a adoção do menor valor exige ainda mais cautela para não transformar um valor atípico em referência.

276. A depuração da série não pode ser intuitiva. O § 3º exige que a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados seja feita com critérios fundamentados e descritos no processo administrativo, e o § 4º reforça o dever de análise crítica dos preços coletados, sobretudo quando houver grande variação entre os valores. Em termos práticos, isso significa que o processo deve demonstrar por que determinado preço não é comparável (diferenças de unidade, escopo, frete, prazos, garantias), por que é inconsistente (informação incompleta, fonte sem rastreabilidade, condição comercial incompatível) ou por que é inexequível/excessivo (destoa do conjunto e não se sustenta frente às demais evidências). Essa etapa é essencial para que o preço estimado seja defensável e auditável, e para evitar que a estatística escolhida seja contaminada por dados imprestáveis.

277. A regra do "mínimo de três" deve ser interpretada com cautela e com senso de governança. Ela funciona como piso metodológico, e não como "meta" de instrução. Portanto, se houver possibilidade de ampliar a cesta com novas evidências comparáveis e rastreáveis, a equipe deve fazê-lo, ainda que já existam três preços, porque uma amostra mais robusta tende a reduzir vieses e aumentar a confiabilidade do valor estimado. Por conseguinte, limitar-se deliberadamente a três preços quando há alternativas públicas disponíveis e aderentes ao objeto costuma fragilizar a instrução e aumentar o risco de questionamentos. A própria Instrução Normativa admite, de um lado, flexibilidade para usar outros critérios ou métodos (§ 1º), desde que justificados pelo gestor e aprovados pela autoridade competente; e, de outro, admite que, excepcionalmente, o preço seja estimado com menos de três preços (§ 5º), igualmente com justificativa e aprovação. Em ambos os casos, a mensagem é a mesma: a norma tolera exceções, mas exige motivação reforçada, porque a representatividade do resultado tende a cair quando se afasta do padrão.

278. Antes da aplicação do método estatístico, todavia, é imperativo assegurar que todos os preços da cesta estejam comparáveis temporalmente. É o que determina a Instrução Normativa ao dispor que a pesquisa deve observar o "índice de atualização de preços correspondente" (art. 5º, incisos I e II, e § 3º). Isso significa que valores coletados de contratos, atas de registro de preços ou sistemas oficiais de meses ou anos anteriores não podem ser utilizados tal como foram coletados, se a inflação e as variações de mercado os tornaram defasados. A equipe deve aplicar índice de atualização monetária — como IGP-M, IPCA, INPC ou índice setorial específico — para trazer o preço à data da pesquisa ou à data prevista de divulgação do Edital. A escolha do índice deve ser justificada e compatível com a natureza do objeto, e a memória de cálculo deve demonstrar claramente a fórmula aplicada: preço original multiplicado pela razão entre o índice atual e o índice da data original. Sem essa atualização, a comparação de preços de épocas diferentes é metodologicamente incorreta e compromete a legitimidade do valor estimado.

279. Além disso, o § 2º permite que, após o tratamento da série, o preço estimado seja obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, com o objetivo de aliar atratividade ao mercado e mitigar risco de sobrepreço. Esse ajuste não é automático: deve ser fundamentado, explicando por que o percentual escolhido melhora o equilíbrio entre competitividade e economicidade no caso concreto (por exemplo, mercados muito voláteis, riscos logísticos, sazonalidade), sempre preservando a coerência com a cesta e com a análise crítica realizada.

280. Por fim, o § 6º estabelece trava específica quando o preço estimado é obtido com base única no inciso I do art. 5º (sistemas oficiais): nessa hipótese, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados. Trata-se de mecanismo de prudência para evitar superestimativas quando a Administração se apoia exclusivamente em dados oficiais, reforçando o papel da mediana como contenção de extremos e como parâmetro de segurança metodológica.

g) Documento Formal: condição de rastreabilidade, auditabilidade e validade da instrução

281. A Instrução Normativa nº 65, de 2021, não se esgota em determinar onde buscar preços; ela exige que a pesquisa seja reconstruível. É por isso que o art. 3º determina que a pesquisa de preços seja materializada em documento formal com conteúdo mínimo. Em termos práticos, esse documento funciona como a peça de amarração entre as evidências coletadas (consultas a sistemas oficiais, contratações similares, sítios especializados, cotações, NF-e) e o número final que passa a balizar o procedimento (preço estimado e, quando adotado, teto de aceitabilidade).

282. Por conseguinte, relatórios do Compras.gov.br, do Painel (quando cabível), de ferramenta privada ou prints de consultas não são substitutos automáticos do documento do art. 3º. Eles podem e devem compor anexos, mas o art. 3º exige algo adicional: um texto técnico que organize o raciocínio, declare escolhas metodológicas, registre justificativas e permita auditoria.

283. A experiência mostra que muitas fragilidades não surgem da ausência de preços, mas da ausência de explicação: séries de valores desconectadas, sem comparabilidade; uso de método estatístico sem justificar por que ele é adequado; exclusões sem critério; ausência de memória de cálculo; e, em pesquisa com fornecedores, falta de justificativa da seleção e registro de não respondentes. O documento do art. 3º é o espaço normativo para resolver tudo isso, com clareza.

g.1) Inciso I – Descrição do objeto a ser contratado

284. A descrição não pode ser genérica. Ela precisa refletir com fidelidade a descrição de cada item objeto da contratação para permitir comparabilidade. Isso inclui especificação, unidade, quantidades, local de entrega/prestação, prazos, garantias, logística e serviços agregados (instalação, calibração, treinamento). É nesse inciso que o documento estabelece o padrão do que é preço comparável. Se o objeto é descrito de forma incompleta, toda a pesquisa fica vulnerável a alegações de que a Administração comparou coisas diferentes.

g.2) Inciso II – Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou equipe de planejamento

285. Aqui se registra a autoria técnica e se preserva a trilha de responsabilização. Deve constar quem realizou a pesquisa, em qual unidade, e, quando houver, referência à designação formal. Isso é importante para evitar documentos órfãos e para assegurar que, em eventual diligência, haja alguém identificável que possa explicar escolhas metodológicas.

g.3) Inciso III – Caracterização das fontes consultadas

286. Este é o inciso em que se demonstra aderência à hierarquia do art. 5º. Não basta listar a fonte; deve-se caracterizá-la e enquadrá-la no parâmetro do art. 5º (incisos I a V), com recorte temporal, data/hora de acesso quando aplicável (inciso III do art. 5º), e justificativas quando se utilizar fonte não prioritária. Em outras palavras, aqui se mostra por que esta fonte é adequada para este item e por que foi necessário recorrer a ela.

g.4) Inciso IV – Série de preços coletados

287. A série precisa ser organizada de modo rastreável: cada preço com data, fonte, unidade, condições comerciais relevantes e referência ao documento comprobatório. O objetivo é permitir que um terceiro refaça a coleta. É também nesse inciso que se evita a colcha de retalhos: preços sem frete comparados com preços com frete; unidades diferentes; prazos diferentes; escopos diferentes; tudo isso precisa ser explicitado, ajustado ou descartado, sob pena de distorção.

g.5) Inciso V – Método estatístico aplicado

288. Aqui se declara o método utilizado (média, mediana, menor valor, etc.) e o modo de cálculo. O documento deve responder: como a série virou número. Quando o mercado tem dispersão elevada, a mediana tende a ser mais defensável do que a média simples; quando a série é homogênea, a média pode ser suficiente. O método não pode ser um default; deve ser coerente com a série e com o risco de distorção.

g.6) Inciso VI – Justificativas para a metodologia utilizada (inclusive desconsideração de valores discrepantes)

289. Este é o ponto mais sensível do art. 3º e, usualmente, o mais cobrado em auditoria. O documento deve demonstrar análise crítica: identificar dispersão, apontar preços discrepantes e justificar exclusões com critérios objetivos. Valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados podem ser desconsiderados, mas o processo deve mostrar o porquê. A exclusão sem critério ou sem justificativa costuma parecer manipulação do resultado; a exclusão bem fundamentada, ao contrário, fortalece a defesa do valor estimado.

g.7) Inciso VII – Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte

290. A memória de cálculo é a trilha matemática que permite replicação. Ela deve indicar quais preços entraram no cálculo, quais foram excluídos e por quê, quais atualizações foram aplicadas e qual foi o resultado final. É aqui que se evita o número sem lastro. A orientação prática é simples: o leitor deve conseguir refazer o cálculo e chegar ao mesmo resultado.

g.8) Inciso VIII – Justificativa da escolha dos fornecedores (na pesquisa direta do art. 5º, IV)

291. Quando há pesquisa direta, o documento deve explicar por que aqueles fornecedores foram escolhidos (critérios de representatividade e capacidade de atendimento), registrar não respondentes e demonstrar aderência às condições informadas (art. 4º e art. 5º, §2º). Isso reduz risco de seleção dirigida e fortalece a integridade da pesquisa.

292. Diante disso, conclui-se que o documento do art. 3º deve ser apresentado como peça única de consolidação, assinada pelos responsáveis, com anexos organizados e referenciados. Sua ausência (ou apresentação incompleta) fragiliza a pesquisa de preços, pois impede a reconstituição do caminho metodológico e dificulta a aferição de legalidade, consistência e razoabilidade do valor estimado, ainda que existam evidências esparsas juntadas ao processo.

h) Jurisprudência de controle: regras extraídas do Acórdão TCU nº 7.353/2025 – 1ª Câmara

293. O Acórdão TCU nº 7.353/2025 – 1ª Câmara estabelece diretrizes gerais aplicáveis à formação do preço estimado e à responsabilidade do Gestor, que transcendem o caso concreto e se projetam sobre a generalidade dos procedimentos licitatórios.

h.1) alegações genéricas não substituem prova

294. Fatores como logística, escala ou condições locais podem, em tese, impactar o preço de aquisição. A mera alegação de sua existência, contudo, não tem força para afastar irregularidades ou justificar preços superiores aos praticados pelo mercado. No caso, o recorrente sustentou que a comparação com preços de municípios próximos seria inadequada em razão de peculiaridades logísticas, menor volume de aquisição e licitação por item. A tese foi rejeitada por ausência de lastro documental: as justificativas permaneceram como meras alegações, pois não vieram acompanhadas de planilhas de custos, cotações de frete, memórias de cálculo ou qualquer elemento capaz de quantificar o impacto real desses fatores.

295. A regra que se extrai é objetiva: sempre que a Equipe de Planejamento sustentar que condições específicas justificam preço mais elevado, deve apresentar demonstração objetiva e quantificável. Alegação sem número é narrativa, não é prova apta a fundamentar decisão administrativa.

h.2) três cotações como defeito procedimental evidente

296. A pesquisa de preços que se baseia em apenas três cotações, quando existem diversas fontes públicas de consulta, constitui falha primária e manifesta. Não se trata de questão que exija conhecimento técnico especializado para sua percepção. No caso, o relator qualificou a pesquisa restrita a três cotações como defeito procedimental evidente, pois a existência de fontes públicas disponíveis tornava inaceitável que o orçamento se fundamente em amostra tão restrita. A falha compromete a premissa basilar da contratação: a busca pelo preço justo.

297. A diretriz aplicável é que a equipe de planejamento deve demonstrar, nos autos, que consultou fontes públicas prioritárias, nos termos do art. 5º, incisos I e II, da Instrução Normativa nº 65, de 2021. A pesquisa direta com fornecedores (inciso IV) deve ser utilizada de forma subsidiária, nunca como único fundamento quando há alternativas mais robustas disponíveis.

h.3) erro grosseiro e responsabilidade do gestor

298. A responsabilidade do gestor perante o TCU é de natureza subjetiva. A confiança em pareceres técnicos não constitui excludente automática de responsabilidade, especialmente quando as irregularidades são primárias, evidentes e

prescindem de conhecimento técnico especializado para sua identificação. O Tribunal distinguiu entre vícios de difícil percepção — decorrentes de matéria de alta tecnicidade e amparados por fluxo intrincado de análises — e falhas primárias, perceptíveis no curso normal do procedimento.

299. No caso, as irregularidades — pesquisa frágil e cláusula editalícia restritiva — não exigiam conhecimento especializado para serem identificadas. A conduta do gestor foi enquadrada como erro grosseiro, tornando-o pessoalmente responsável pelos atos que homologou. A regra é que o gestor máximo tem dever de vigilância: não pode se escudar em pareceres técnicos para justificar a homologação de procedimento com falhas evidentes. A equipe de planejamento deve estruturar o processo de modo que irregularidades primárias sejam identificadas e corrigidas antes da homologação.

h.4) restrição à competitividade e nexo com sobrepreço

300. Exigências editalícias que impõem custos de participação desarrazoados — financeiros ou logísticos — antes da fase de julgamento configuram restrição ilegal à competitividade. No caso, o edital exigia de todos os licitantes a apresentação de amostras e laudos microbiológicos antes da disputa de preços. O Tribunal considerou a cláusula flagrantemente ilegal, pois impunha ônus significativo sem garantia de contratação, afastando especialmente empresas de menor porte. A jurisprudência consolidada admite solicitação de amostras apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.

301. A restrição à competitividade pode gerar nexo direto com sobrepreço, independentemente de demonstração específica de dolo ou intenção. O Tribunal estabeleceu nexo de causalidade entre a cláusula restritiva e o sobrepreço médio de 85% verificado no certame. Ao reduzir artificialmente o universo de licitantes, a regra editalícia criou ambiente favorável a preços mais elevados e danosos ao erário.

i) Recomendações finais sobre pesquisa de preços

302. Aconselha-se a leitura e observância das orientações constantes dos seguintes documentos:

> i.1) Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, disponível no endereço https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacaodosprocedimento-decontratacao-agu-fev-2024.pdf, no qual se pode encontrar o modelo simplificado do documento de análise crítica da pesquisa.
> i.2) Caderno de Logística de Pesquisa de Preços, disponível no portal Compras.gov.br (https://www.gov.br/compras/pt-br/agentepublico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/).

303. Acresça-se, por pertinente, que, caso haja publicação de Intenção de Registro de Preços com consequente manifestação de interesse por órgãos, é recomendável que o setor demandante avalie se é o caso de realizar nova pesquisa de preços, levando em conta os quantitativos solicitados pelos órgãos participantes.

j) Orçamentação, preço estimado e julgamento de propostas: o orçamento estimado como valor máximo aceitável

304. A etapa de orçamentação, culminando no orçamento estimado da contratação, não se presta apenas a informar a dimensão financeira do procedimento; ela define, de maneira objetiva, a fronteira de aceitabilidade econômica do certame. A Lei nº 14.133, de 2021, reforçou esse caráter ao estabelecer, no art. 59, inciso III, que serão desclassificadas as propostas que permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação. Por conseguinte, o orçamento estimado deixa de ser percebido como mera referência de planejamento e passa a desempenhar função de teto normativo de aceitabilidade, vinculando o julgamento e impedindo a contratação por valor superior ao estimado.

305. A consequência prática é direta: se o orçamento estimado foi construído com base em pesquisa de preços tecnicamente robusta (arts. 3º e 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021), com rastreabilidade, comparabilidade com as especificações do objeto e tratamento de valores discrepantes, então o teto de aceitabilidade passa a ser defensável e auditável. Por outro lado, se a pesquisa for frágil (fonte única, três cotações quando havia bases públicas disponíveis, ausência de memória de cálculo e justificativas), o risco não se limita ao sobrepreço: o processo pode produzir desclassificações indevidas, fracasso de itens e questionamentos de legalidade, porque o parâmetro máximo do julgamento estará assentado em base metodológica fraca. Portanto, a consistência do orçamento estimado é, ao mesmo tempo, requisito de boa instrução e condição para um julgamento objetivo, isonômico e compatível com o art. 59, III, da Lei nº 14.133, de 2021.

k) Orçamento sigiloso

306. Outro tema relevante no planejamento da contratação é o orçamento sigiloso, hipótese em que a Administração, mediante motivação, preserva o valor global do orçamento estimado durante a fase competitiva, com o objetivo de evitar que o conhecimento prévio do teto reduza a competição ou induza à ancoragem das propostas. A Lei nº 14.133, de 2021, admite essa opção no art. 24, desde que haja justificativa e sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à formulação das propostas.

307. Por conseguinte, o sigilo recai sobre o valor do orçamento (o número), mas não autoriza a supressão de informações essenciais do Termo de Referência: devem permanecer públicos o escopo, as especificações, os quantitativos, as condições de execução e os demais elementos indispensáveis à competição efetiva.

308. Nessa linha, impõe-se que conste no Estudo Técnico Preliminar análise explícita de conveniência e oportunidade: quando o sigilo tende a aumentar a competitividade e obter melhor preço, e quando, ao contrário, é desnecessário ou contraproducente. Ademais, mesmo quando adotado o sigilo, ele não alcança os órgãos de controle interno e externo, que devem ter acesso ao orçamento estimado, conforme reiterado pela regulamentação infralegal.

309. Qualquer que seja a opção — sigilo ou publicidade — ela deve ser motivada nos autos, em atendimento ao dever de planejamento e de motivação (art. 18, inc. XI, Lei nº 14.133, de 2021). No caso de adoção do orçamento sigiloso, recomenda-se, adicionalmente, que se estabeleçam no processo e nos instrumentos convocatórios as condições de resguardo e de acesso: a extensão do sigilo, os agentes autorizados, o modo de guarda, o momento de levantamento e a forma de disponibilização posterior das informações, mitigando risco de vazamento e assegurando governança do procedimento.

310. Nesse ponto, o Acórdão TCU nº 7.897/2022 – Primeira Câmara é enfático ao afirmar que contraria os princípios da legalidade, da competitividade e da transparência o edital que adota orçamento sigiloso sem informar as condições desse sigilo — ou seja, sua duração e o momento e forma de acessar as informações pertinentes. Por conseguinte, exige-se que o edital indique expressamente não apenas a existência do sigilo, mas também as condições objetivas sob as quais ele será mantido e levantado, sob pena de violação aos princípios fundamentais da licitação.

311. No tocante ao momento de levantamento do sigilo, o art. 12, § 1º, da Instrução Normativa nº 73, de 2022, estabelece que o orçamento não será tornado público antes de definido o resultado do julgamento das propostas.

312. À vista disso, merece ajuste a redação que condiciona a publicização do orçamento "apenas e imediatamente após o julgamento das propostas". O advérbio "imediatamente" tende a criar amarra desnecessária e, em determinados cenários, pode conflitar com a lógica do procedimento, pois o orçamento sigiloso deve ser levantado em momento previamente definido e compatível com a etapa em que sua divulgação se torna juridicamente adequada e operacionalmente segura. Assim, é recomendável suprimir "imediatamente" e substituir por redação que indique, com objetividade, que o orçamento será tornado público após definido o resultado do julgamento, em momento previamente estabelecido no Edital/TR, preservada a possibilidade de negociação e a forma de acesso pelos interessados.

6 - PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS, SE FOR O CASO

313. A Lei Complementar nº 123, de 2006, estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) no âmbito d Poderes da União, aplicáveis também ao agricultor familiar, o produtor rural pessoa física, o microempreendedor individual – MEI, as sociedades cooperativas e os consórcios formados exclusivamente por ME-EPP, nos temos do Decreto nº 8.538, de 2015.

314. Dentre os vários benefícios previstos na Lei e no Decreto citados para os referidos atores, ressalta-se o dever de licitar-se de forma exclusiva para ME-EPP os itens, lotes ou grupos de itens cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

315. Vale esclarecer que a aferição do valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deve ser realizada considerando o valor total do item/grupo, já considerados os quantitativos de eventuais órgãos participantes.

316. Conforme previsão do art. 48, inc. III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a licitação exclusiva para ME-EPP.

317. De acordo com o § 2º do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação de ambas as cotas deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item).

318. Convém mencionar que a Advocacia-Geral da União fixou o entendimento [3] de que, na aplicação das cotas reservadas de até 25%, o montante destinado à contratação das microempresas e empresas de pequeno porte pode ultrapassar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já que o dispositivo legal não determina um valor máximo (inc. III do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006), assim como o faz nas licitações destinadas exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte (inciso I).

319. A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas, desde que devidamente justificadas com fulcro nos artigos 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, os quais apontam situações taxativas que justificam a não adoção dos tratamentos diferenciados.

320. Especificamente para os medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos, recomenda-se que a Administração avalie, em especial para aqueles considerados essenciais para o funcionamento do órgão, o histórico de licitações anteriores para fins de verificar se eventualmente estes bens não foram objeto de licitação fracassada (quando todas as propostas são desclassificadas) ou deserta (quando não se apresentarem quaisquer interessados), ou mesmo se os valores

contratados foram desvantajosos para a União quando licitados de forma exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.

321. Considerando a natureza dos medicamentos e insumos hospitalares e/ou odontológicos e caso justificado que certo e determinado item é essencial para o funcionamento da instituição de saúde, é possível, devidamente motivado o ato, o afastamento da política pública instituída pela Lei Complementar n° 123, de 2006. Sobre o tema, vejam-se os apontamentos tratados no Despacho n° 4239/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP 25000.193248/2018-73):

> 8. Esses apontamentos do parecer referencial foram feitos porque **em algumas situações a Lei Complementar 123/2006 bem como o Decreto 8.538/2015 excepciona a aplicação da licitação exclusiva e das cotas reservadas de até 25%**. Conforme disciplina o art. 49 da Lei Complementar 123/2006:
>
> *Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:*
>
> *(...)*
>
> **III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;**
>
> *(...) (GRIFAMOS)*
>
> (...)
>
> 10. A respeito das hipóteses, Rodolfo André P. de Moura e Pedro Luiz Lombrado esclarecem:
>
> *Destarte, conforme leitura do dispositivo, vislumbramos três situações em que não aplicará as contrações diferenciadas.*
>
> *(...)*
>
> *A segunda hipótese prevista no inc. III visa proteger a Supremacia do Interesse Público, eis que não aplicará a contração diferenciada quando gerar efeitos negativos tornando-a lesiva para a Administração Pública. Dentre a lesividade vislumbra-se a onerosidade excessiva da licitação ou então prejuízo ao conjunto do objeto licitado, como por exemplo a divisão de cotas em objeto divisível que resulte em prejuízo ou subcontratação que desnature a identidade e funcionalidade do objeto.*
>
> *(...)*
>
> 11. Em relação a não vantajosidade, é importante esclarecer que o mencionado Decreto dispõe que " **considera-se não vantajosa a contratação quando resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência ou a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios".**
>
> 12. No entanto, a incongruência do dispositivo (art. 10, parágrafo único, inciso I) está em que a decisão do agente público, no sentido de afastar a exclusividade, deve anteceder a abertura da licitação, ou seja, a Administração deve definir se a licitação será exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte ainda na fase interna do procedimento licitatório, enquanto a desvantagem preconizada pelo art. 10, parágrafo único, inciso I, só seria passível de aferição após iniciada a fase externa da licitação, ou seja, durante o procedimento licitatório, mais precisamente na fase de julgamento das propostas.
>
> 13. Em síntese, a observar-se o texto do art. 10, parágrafo único, inciso I não há como se constatar a desvantagem de conceder-se a exclusiva participação de entidades de menor porte, em razão dos valores das propostas dos licitantes apresentarem-se superiores ao valor estimado da contratação, sem o anterior conhecimento dessas propostas, o que só será possível mediante apresentação das propostas, no curso do procedimento competitivo, e, não, antes deste.
>
> 14. Ronny Charles explica que quando o dispositivo se refere à licitação que resultar em preço superior ao estabelecido no preço de referência, aponta para uma avaliação posterior ao resultado final do certame. Para o autor essa disposição é preocupante, já que estipular, como critério de avaliação da aplicação desses benefícios, em momento posterior ao seu emprego, é uma atitude gerencial pouco racional, pois não previne o prejuízo do certame fracassado, sendo essa disposição digna de reparo, para substituição por melhor solução.
>
> 15. Essa incongruência do Decreto é antiga, desde o Decreto nº 6.204/07 já existia essa previsão. Para solução da causa, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, na revista do TCU (jan/abril 2012), fizeram a seguinte ponderação:
>
> *A Administração que realiza licitação exclusiva para entidades de menor porte e consulta proposta vencedora de preço superior ao estimado,* **nas licitações subsequentes para o mesmo objeto, pode afastar a regra da exclusividade e ampliar a licitação a entidades de médio e grande porte**. *Essa decisão exige motivação, sobretudo quanto à perspectiva de que a ampliação do universo de competidores produzirá a obtenção de propostas mais vantajosas.*
>
> 16. Por meio do documento técnico enviado a esta Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde é nítida a desvantajosidade nos Pregões de medicamentos, insumos de saúde e correlatos, ocasionando diferenças de valores absurdas, sendo, ao meu ver, possível ser fundamentado pela área técnica como um tratamento diferenciado incompatível com o universo de medicamentos, insumos estratégicos e correlatos. Conforme aduz Ronny Charles:
>
> *Em relação a segunda hipótese, basta a manifestação da área técnica, indicando justificadamente a incompatibilidade com a aplicação dos benefícios. Entendemos que essa incompatibilidade deve ser compreendida em seu sentido amplo; um quadro de crise econômica e a redução de recursos orçamentários disponíveis podem justificar esta opção.*

322. Alerta-se apenas que a justificativa para o afastamento da política pública da Lei Complementar n° 123, de 2006 não pode ser genérica e geral para todos os itens, mas deve vir acompanhada, em cada licitação, de detalhamento, por itens.

7 - ANÁLISE DE RISCOS E MATRIZ DE RISCO

323. O art. 18, inc. X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, que se materializa pelo denominado Mapa de Riscos (ou Matriz de Gerenciamento de Riscos) e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, no Portal de Compras do Governo Federal.

324. Deve-se evitar o preenchimento do Mapa de Riscos com termos e expressões genéricas e meramente protocolares, sem cuidar das particularidades do caso concreto bem como diagnosticar as unidades que, de fato, possam contribuir para evitar a ocorrência do evento ou então minimizar os efeitos decorrentes de sua concretização.

325. O Mapa de Riscos, o qual deve ser reanalisado conforme avança o planejamento da contratação, deverá ser atualizado e juntado: ao final da elaboração do Estudo Técnico Preliminar; ao final da elaboração do Termo de Referência; após a fase de Seleção do Fornecedor; e após eventos relevantes.

8 - MINUTA DE EDITAL

326. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reza, de forma clara e objetiva, que Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. Destaca-se que o §1º do desse artigo estabeleceu a utilização de minutas padronizadas sempre que o objeto permitir.

327. Destaca-se que o §1º do citado art. 25 estabeleceu a utilização de minutas padronizadas sempre que o objeto permitir. Assim, tratando a presente MJR de aquisições de bens comuns sem maior complexidade, deve-se utilizar a minuta padronizada fornecida pela AGU.

8.a) restrição à participação no certame

328. Destaca-se que o art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

329. Também é vedado o estabelecimento de 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.

330. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

331. Especificamente em relação a consórcios, o art. 15 da Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações. O mesmo ocorre em relação à participação de cooperativas, cujas exigências estão dispostas no art. 16 da mesma Lei.

332. Diante do exposto, qualquer vedação no Edital de participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

8.b) modo de disputa

333. Com relação ao modo de disputa da licitação, o art. 56 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que poderá ser aberto ou fechado, podendo-se adotar de forma isolada ou conjunta. Além disso, a Instrução Normativa nº 73, de 2022, também dispõe sobre os modos de disputa, cujas regras também devem ser observadas. Todavia, a escolha do modo de disputa é decisão discricionária da Equipe de Planejamento, e deve constar expressamente no texto do Edital.

334. Ressalta-se, entretanto, que a utilização isolada do modo de disputa fechado é vedada no caso analisado nesta MJR, uma vez que é pressuposto para sua aplicação a adoção do critério de julgamento de menor preço.

8.c) cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado

335. O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no Edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

8.d) anexos ao edital

336. Devem constar como anexo ao edital, no mínimo, o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar,

podendo ainda constar a minuta do Termo de Contrato e a minuta de Ata de Registro de Preços, sem prejuízo de eventuais outros documentos que o órgão entenda pertinente publicizar aos licitantes.

9. Minuta de Contrato

a) obrigatoriedade e facultatividade do instrumento contratual

337. O art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, previu que, em regra, **é obrigatório** o uso do instrumento contratual para formalizar o ajuste entre Administração e contratado, **facultando-se,** contudo, a sua não utilização nos seguintes casos **(hipóteses taxativas)**: a) dispensa em razão do valor (inc. I do art. 95); e b) nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras (inc. I do art. 95). Nesses casos, a Administração poderá utilizar outros instrumentos hábeis, tais como: carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

338. A flexibilização legal do uso do instrumento contratual deve levar em consideração os casos de contratações mais simples, seja sob o aspecto econômico (inc. I do art. 95) seja sob o aspecto da durabilidade das relações jurídicas (inc. II do art. 95), devendo a Administração demonstrar nos autos que o caso concreto se amolda a tais hipóteses legais.

339. Nos casos de fornecimento continuado, por não se tratar de entrega imediata e integral dos bens, não se aplica a exceção, sendo portanto indispensável firmar o instrumento contratual.

340. A facultatividade da não utilização do instrumento contratual somente é possível nos casos taxativos previstos no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, e depende de prévia **justificativa** nos autos. A flexibilização legal do uso do instrumento contratual deve levar em consideração os casos de contratações mais simples, seja sob o aspecto econômico (inc. I do art. 95) seja sob o aspecto da durabilidade das relações jurídicas (inc. II do art. 95).

341. Vale esclarecer, no que diz respeito à hipótese do inc. II do citado art. 95, que o legislador facultou a substituição do contrato por outro instrumento considerando que a relação jurídica entre a Administração e o licitante vencedor terá uma duração curta, extinguindo-se tão logo cumprida a obrigação de entrega, que deverá ocorrer no prazo de até 30 (trinta) dias (imediata) e “de uma só vez” (integral), não restando qualquer obrigação subsequente.

342. Com efeito, a “entrega imediata” deve ser entendida como aquela que ocorre em até 30 (trinta) dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, hipótese em que o contrato pode ser substituído pela emissão da nota de empenho (ou outro instrumento hábil), desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 9.277/21 - Segunda Câmara; Acórdão 1234/2018 - Plenário) e art. 6º, inc. X, da Lei de Licitações e Contratos.

343. Nesse sentido, para que seja possível a substituição do termo de contrato por outro instrumento na hipótese do inc. II do art. 95, a Equipe de Planejamento, ao analisar a demanda administrativa, precisa observar e avaliar a complexidade da compra e a natureza da relação jurídica decorrente da contratação para verificar se o regime de fornecimento do bem ou produto poderá ser o integral ("de uma só vez") e imediato (no prazo máximo de 30 dias), devendo considerar nesse prazo, inclusive, possíveis prorrogações na entrega do objeto contratual.

344. Além disso, deverá se certificar que, após o cumprimento da obrigação de entrega do bem ou produto, não restará nenhuma obrigação a ser cumprida pelas partes. Isso, porque não poderá haver a substituição do Termo de Contrato se da contratação resultar obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

345. Vale dizer também que quando a Equipe de Planejamento, ao analisar a demanda administrativa, verificar que o regime de fornecimento de bens adequado é o parcelado não poderá substituir o termo de contrato por outro instrumento equivalente. Nesse sentido, é o seguinte entendimento da Diretoria de Aquisições da SCGP, nos termos do DESPACHO n. 00315/2024/DIAQ/SCGP/CGU/AGU:

> 2. Após debates com a equipe DIAQ, entendeu-se por retirar flexibilização outrora construída para firmar entendimento que:
>
> - Se a compra realizada for para entrega parcelada, a Administração haverá necessariamente que estabelecer um "cronograma de entregas" e firmar termo de contrato, uma vez afastado o requisito de entrega "integral" do art. 95, II, da Lei n° 14.133/2021 que autoriza o uso da nota de empenho como substitutivo daquele.

346. Nessa mesma linha de raciocínio, é possível se afirmar que se o regime de fornecimento adequado ao caso concreto for o regime de fornecimento contínuo e ininterrupto também não se entende possível a substituição do termo de contrato por outro instrumento substituto.

347. No entanto, verificando-se a possibilidade de substituir o termo de contrato por outro instrumento e decidindo a Administração por essa substituição, a Equipe de Planejamento **deve** adotar as seguintes cautelas apontadas no PARECER n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU, elaborado pela CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU:

> Considerando a relevância da informação para a regência da relação contratual, seria recomendável que o termo simplificado a que se refere o art. 95, caput e § 1º, da NLL, contasse com: a) o objeto do contrato (art. 92, I); b)

o regime de execução e/ou a forma de fornecimento (art. 92, IV); c) o preço e as condições de pagamento, assim como as regras necessárias para a aplicação do reajuste[2] (art. 92, V); d) o cronograma de execução físico-financeiro do objeto (art. 92, incisos VI e VII); e e) os direitos e responsabilidades do contratado e da contratante, assim como as regras para a aplicação da pena de multa[3] (art. 92, XIV). Vale dizer que tais itens são aqui apontados apenas de forma exemplificativa, devendo sempre haver a ponderação da autoridade competente para cada caso concreto.

348. Essa formalidade mitigada do art. 95 da NLL é a consagração do princípio da proporcionalidade (art. 5º da NLL), pois o Legislador, considerando os bens jurídicos envolvidos em questão, flexibiliza a forma em termos de elementos conteudísticos do instrumento, mas mantém a necessidade de cristalização dos termos da relação por meio de um documento escrito, física ou eletronicamente (§ 3º do art. 91). Ou seja, a Lei nº 14.133, de 2021, aplica o princípio da proporcionalidade para estabelecer medidas de formalização da relação contratual.

349. Assim, é lícito dizer que para as situações do caput do art. 95 é exigida a forma escrita, mas com flexibilização dos requisitos do art. 92 (conteúdo do instrumento). É necessário, então, que haja um documento (carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) no qual constem as cláusulas indispensáveis para o caso concreto. É possível, também, que tais cláusulas estejam escritas no termo de referência ou no projeto básico da contratação, devendo a Administração, em tal caso, colher a assinatura do contratado em um documento no qual ele dê ciência do quanto consta no termo de referência ou no projeto básico e manifeste sua aquiescência com as obrigações ali contidas.

350. **Note-se que mesmo nas hipóteses de substituição do instrumento de contrato, deve-se aplicar, no que couber, as cláusulas contratuais necessárias, previstas no art. 92 da nova Lei, conforme estabeleceu o § 1º do art. 95 supratranscrito.**

351. Assim, optando-se pela substituição do instrumento de contrato, **recomenda-se** observar os anexos ao Termo de Referência elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU. O **Anexo I do Termo de Referência** trouxe as regras que devem ser aplicadas aos instrumentos substitutivos ao contrato e o **Anexo II do Termo de Referência** contém uma minuta de Termo de Ciência e Concordância, que visa colher a concordância do contratado com as regras e obrigações da contratação previstas no Termo de Referência e em seu anexo, em caso de substituição do termo de contrato por instrumento equivalente.

352. Alerta-se, ainda, que a opção pela substituição do termo contratual por outro instrumento, nos casos previstos em Lei, **deve** ser feita na fase dos estudos e planejamento da contratação, analisando caso a caso. **Assim, não é possível fazer essa opção após ultrapassada a fase de planejamento interno.**

353. Na fase de planejamento, deve ficar claro se o órgão irá adotar o termo de contrato, instrumento substitutivo (nota de empenho, por exemplo) ou ambos.

354. É possível que o órgão demandante opte por firmar contratos em relação a alguns itens e, ao mesmo tempo, substituir o termo de contrato em relação a outros itens do objeto contratual. Contudo, todas as informações e justificativas precisam ser elaboradas na fase de planejamento da contratação.

355. Registra-se, por fim, que a escolha pelo Sistema de Registro de Preços não autoriza por si só a utilização da nota de empenho, visto que a utilização a substituição do termo de contrato somente será possível nos casos acima apontados, independente da adoção do SRP.

b) vigência contratual

356. No que se relaciona ao prazo de vigência, o do instrumento contratual ou substitutivo e o da Ata de Registro de Preços, estes não se confundem e nem se equivalem, visto que são instrumentos independentes e com propósitos diferentes. Assim, quanto ao prazo de vigência da contratação em si, o órgão técnico **deverá** considerar como termo inicial, via de regra, a data da assinatura do termo contratual ou a data de publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas.

357. Importante destacar que quando houver substituição do Termo de Contrato por outro instrumento hábil, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, a Equipe de Planejamento deverá fixar o prazo de vigência da contratação com fulcro na Lei nº 14.133, de 2021, seja no bojo do Termo de Referência, seja no bojo do próprio instrumento substitutivo, conforme orientado no Anexo I do Termo de Referência padronizado pela AGU.

358. Destaca-se que o prazo de uma contratação nunca será contado a partir da assinatura de uma ata de registro de preço e nunca terá seu prazo de vigência atrelado ao prazo de vigência da ata de registro de preços. Caso a Administração opte por adquirir ou contratar o objeto licitado e registrado em Ata, **deverá** fazê-lo dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços, mas a vigência dessa contratação não fica limitada ou atrelada à vigência da Ata utilizada.

359. Vale aqui reiterar que, caso se trate de contratos para aquisição de bens com **fornecimento não-contínuo** (integral ou parcelado), o prazo de vigência terá como fundamento o art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo-se **fixar prazo suficiente para a entrega do objeto e adoção das providências previstas no termo de contrato,** sendo a contratação limitada pelos respectivos créditos orçamentários. **Atenção:** Não é necessário que o prazo de vigência seja de 12 (doze) meses.

10 - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

a) aspectos gerais e motivação estratégica

360. O Sistema de Registro de Preços é definido pelo art. 6º, inc. XLV, da Lei nº 14.133, de 2021, como o conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição e locação de bens, para contratações futuras, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência. Trata-se de técnica de contratação que busca racionalizar esforços administrativos, reduzir custos transacionais, ampliar a competitividade e permitir ganhos de escala quando o objeto e a dinâmica de consumo justificarem.

361. A Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que, nos casos de aquisição de bens ou compras, a Administração deverá observar o Sistema de Registro de Preços (art. 40, inc. II). Esse comando tem sido frequentemente mal interpretado como imposição de uso obrigatório. Não é esse o sentido adequado. O dever de "observar" significa que o gestor deve considerar o registro de preços como instrumento disponível e avaliar, de forma motivada e explícita, se ele é o modelo mais adequado ao caso concreto. Em outras palavras, a opção pelo registro de preços é decisão administrativa que exige motivação técnica e econômica, sob pena de transformar o sistema em expediente automático, dissociado de suas finalidades.

362. O art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023, prevê hipóteses em que sistema é especialmente recomendável, o que evidencia que o rol é exemplificativo. A Administração pode utilizar o registro de preços em situações distintas das ali enumeradas, desde que demonstre nos autos a pertinência do modelo ao caso concreto, com justificativamaterial e não apenas formal.

363. Na prática, o registro de preços costuma ser adequado quando há necessidade de contratações permanentes ou frequentes; quando há conveniência de entregas parceladas; quando a demanda será atendida por mais de um órgão ou entidade, inclusive em compras centralizadas; quando se trata de execução descentralizada de programa ou projeto federal (compra nacional); ou quando não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, nas hipóteses admitidas na legislação (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023).

364. Por outro lado, o registro de preços é frequentemente mal aplicado quando a Administração, desde o início, pretende realizar contratação única e integral, esgotando a ata no primeiro uso. Esse desenho desnatura a finalidade do instituto e fragiliza a motivação. O Tribunal de Contas da União apontou impropriedade desse uso no Acórdão 546/2024 – Plenário, ao consignar que o registro de preços não se mostra adequado quando as peculiaridades do objeto indicam que haverá apenas uma contratação, com exaurimento dos quantitativos registrados, com remissão a precedentes que já reprovavam a utilização do sistema como substituto indevido da contratação convencional.

365. Ainda no plano conceitual, convém registrar que o registro de preços é técnica vocacionada à flexibilidade controlada, e não à substituição genérica do contrato tradicional. Por isso, exige planejamento consistente, com estimativas defensáveis, governança clara e mecanismo de gestão de saldos. Isso é particularmente relevante porque, embora a Administração não seja obrigada a contratar tudo o que registrou, o quantitativo registrado influencia o mercado e cria expectativa de fornecimento, aspecto reiteradamente ressaltado pelo Tribunal de Contas da União, inclusive em auditorias que associam superestimativas a riscos de distorções, "venda de atas" e enfraquecimento da credibilidade do instrumento (Acórdão 1732/2025 – Plenário).

b) procedimento de intenção de registro de preços (IRP) e dever de planejamento

366. Decidindo a unidade gestora pela adoção do Sistema de Registro de Preços, caberá realizar o procedimento de Intenção de Registro de Preços, para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata, conforme o art. 86, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023. O prazo é contado do primeiro dia útil subsequente à divulgação no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, nos termos do art. 9º, § 1º, do Decreto nº 11.462, de 2023.

367. O procedimento pode ser dispensado quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021; art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023). Essa dispensa, no entanto, deve ser tratada com cautela. Ela não é um atalho para simplificar o processo. É uma exceção de governança que deve ser devidamente motivada, sobretudo porque a finalidade do sistema é justamente potencializar economia de escala e racionalizar custos processuais.
O Tribunal de Contas da União tem enfatizado, em auditorias, que o planejamento inadequado e o levantamento impreciso da demanda tendem a comprometer o sistema e a credibilidade do órgão perante o mercado, além de favorecer práticas indevidas (Acórdão 1732/2025 – Plenário, itens 93 a 97 do Relatório de Auditoria).

368. A esse respeito, é bem verdade que dificuldades de gerenciamento ou necessidades que se apresentem urgentes têm sido entendidas pela doutrina como hipótese a justificar a decisão do órgão em se colocar como único contratante. Veja-se o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr [2]:

> "De todo modo, é preciso reconhecer sim competência discricionária para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços, ainda que se considere que a regra seja realizá-lo, em alinho ao caput do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021. Pode-se antever diversas justificativas, entre as quais, (i) demanda urgente, (ii) demanda por quantitativo inexpressivo, (iii) complexidade ou peculiaridade técnica do objeto, (iv) falta de estrutura do órgão ou entidade e, inclusive, (v) prejuízo à competitividade."

369. Dessa forma, ainda que se reconheça espaço discricionário para a não realização da IRP em situações

excepcionais, recomenda-se que a decisão seja formalizada de modo robusto nos autos, com a explicitação dos elementos fáticos que afastam a conveniência de participação de terceiros e a demonstração de que a opção por "órgão único contratante" não comprometerá a racionalidade do planejamento, a aderência dos quantitativos e a vantajosidade econômica do registro. Em termos práticos, a motivação deve enfrentar, de forma objetiva, ao menos: a compatibilidade do cronograma com a urgência alegada, a capacidade de gestão da ata pelo órgão gerenciador, o impacto da dispensa sobre economia de escala e competitividade e o risco de distorções no dimensionamento da demanda, de modo a preservar a credibilidade do sistema e a integridade da contratação.

c) competências do órgão gerenciador e do órgão participante (papéis, dever de avaliar pedidos e análise jurídica)

370. O órgão ou entidade gerenciadora é responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata (art. 2º, inc. III, do Decreto nº 11.462, de 2023). Compete-lhe praticar os atos de controle e administração do sistema (art. 7º), como realizar a intenção de registro de preços, consolidar estimativas, promover padronização, adequar termos de referência, conduzir pesquisa de mercado, instruir o certame e gerir a ata.

371. É essencial explicitar que o órgão gerenciador não atua como mero "hospedeiro" do sistema. Ele tem dever de avaliar pedidos de participação e de adesão. O Decreto nº 11.462, de 2023 autoriza o gerenciador a aceitar ou recusar justificadamente solicitações de participação e ajustes, inclusive diante de quantitativos ínfimos, inclusão de novos itens ou alterações de especificação (art. 7º, inc. II), e atribui competência para deliberar sobre adesões (art. 7º, inc. XI). Portanto, participação e adesão não são direitos automáticos; dependem de juízo administrativo motivado e registrado.

372. O órgão ou entidade participante é aquele que participa dos procedimentos iniciais e integra a ata (art. 2º, inc. IV, do Decreto nº 11.462, de 2023). Ao participante compete registrar sua intenção no sistema, acompanhada das especificações do item, do termo de referência ou projeto básico adequado, da estimativa de consumo e do local de entrega (art. 8º, inc. I). É recomendável que o participante instrua procedimento próprio para formalizar a demanda e justificar sua participação, de modo a assegurar rastreabilidade e coerência com seu planejamento.

373. No tocante ao controle de legalidade, deve-se observar a Orientação Normativa AGU nº 88, de 2024, que disciplina a competência consultiva no registro de preços. Transcreve-se o que é mais diretamente aplicável:

> "I) No âmbito do Sistema de Registro de Preços, as competências do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, e do art. 11, inc. VI, alínea 'a', da Lei Complementar nº 73, de 1993, relativas ao controle de legalidade mediante análise jurídica do processo de contratação, são da exclusiva alçada da unidade consultiva que presta assessoramento jurídico ao órgão gerenciador do registro de preços.
> II) O órgão não participante, em obediência ao § 4º do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, deverá submeter o processo de adesão à análise jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico (…)"

374. Por fim, registra-se que, em licitação para registro de preços, a indicação de dotação orçamentária é exigível apenas antes da formalização do contrato ou instrumento hábil (art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023), entendimento também consolidado na Orientação Normativa AGU nº 20, de 2009, cujo teor é: "Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato."

d) estimativa dos quantitativos e integridade do sistema

375. A estimativa dos quantitativos mínimos e máximos é elemento de qualidade do planejamento e condiciona a competitividade, a economicidade e a governança do sistema. Deve constar dos documentos de planejamento do gerenciador e dos participantes. A superestimativa de quantidades distorce o mercado e compromete a credibilidade do registro de preços.

376. O registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, é hipótese excepcional, admitida apenas nas situações do art. 4º do Decreto nº 11.462, de 2023, com exigência de indicação do valor máximo da despesa e vedação de participação de outros órgãos e entidades.

377. Aqui se destaca a advertência do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1732/2025 – Plenário, ao apontar que a imprecisão no levantamento da demanda gera inconsistência nos quantitativos licitados, prejudica a análise de cenário por órgãos, fornecedores e sociedade e, quando não revisada criticamente, perpetua incompatibilidade entre o previsto e o executado. O mesmo acórdão evidencia que quantitativos imprecisos favorecem a "venda de atas" e o fenômeno conhecido como "barriga de aluguel", pois os limites de adesão dos não participantes são calculados com base no quantitativo registrado, de modo que a superestimativa deliberada ou culposa de quantitativos amplia indevidamente o espaço para adesões, criando incentivos indevidos e riscos de fraude na execução.

378. Esse entendimento se conecta a precedentes anteriores que já condenavam a superestimativa de quantitativos e a ampliação artificial de adesões (v.g., Acórdão 1668/2021 – Plenário e Acórdão 80/2022 – Plenário).

e) critério de julgamento no Sistema de Registro de Preços

379. A licitação para registro de preços, nos termos do art. 82, inc. V, da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 11 do Decreto nº 11.462, de 2023, adotará o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto. A seleção de um desses critérios não é ato meramente formal; ela condiciona a modelagem do edital, a forma de apresentação das propostas e,

sobretudo, as regras de aceitabilidade e classificação que serão aplicadas pelo agente de contratação.

380. Nesse ponto, cumpre registrar, para fins de escopo e aplicabilidade, que a presente manifestação jurídica referencial foi construída com base na premissa de que o critério de julgamento adotado será o de menor preço. O critério de maior desconto, embora juridicamente válido, introduz particularidades na orçamentação e na gestão da ata — como a necessidade de uma tabela de referência oficial e idônea e a disciplina de como o desconto incidirá sobre os itens — que exigem análise específica, não abrangida por este parecer geral.

381. As discussões mais aprofundadas sobre a formação do preço estimado, a definição do valor de referência como teto de aceitabilidade e a modelagem do certame para preservar o cadastro de reserva, inclusive à luz do Acórdão 1564/2025 – Plenário, são tratadas no tópico específico deste parecer que aborda a fase de orçamentação e julgamento de propostas.

f) utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes

382. Durante a vigência da ata, órgãos e entidades que não participaram da intenção de registro de preços podem aderir na condição de não participantes, desde que atendidos os requisitos do art. 31 do Decreto nº 11.462, de 2023, alinhados ao art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021: justificativa de vantagem, compatibilidade com o mercado e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor.

383. A autorização do gerenciador apenas ocorre após a aceitação do fornecedor, e o não participante deve efetivar a contratação no prazo previsto (até noventa dias), observado o prazo de vigência da ata (art. 31, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).

384. As adesões devem respeitar os limites do art. 32 do Decreto nº 11.462, de 2023, bem como os limites do art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021.

385. É indispensável destacar que a decisão administrativa de permitir ou vedar adesões no edital deve ser motivada. Esse ponto tem sido objeto de reiteradas determinações e achados pelo Tribunal de Contas da União. O TCU reafirma que a adesão é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade (Acórdão 1297/2015-Plenário). O Relatório de Auditoria do Acórdão 1732/2025 – Plenário também consignou a ausência de justificativa para previsão de adesão em editais e a inexistência de documentos que demonstrem vantajosidade das adesões, mencionando, inclusive, a linha de precedentes que exigem motivação para permitir "carona" (v.g., Acórdão 2037/2019 – Plenário, além de Acórdãos 757/2015, 311/2018 e 224/2020, Plenário).

386. Desta feita, a Equipe de Planejamento deve avaliar se a adesão de terceiros é vantajosa para o órgão gerenciador (ex.: ganho de escala que reduza o preço unitário para o próprio órgão). Se não houver vantagem técnica ou econômica demonstrada, a adesão deve ser vedada ou limitada. A autorização para carona no edital deve ser um ato administrativo motivado e específico.

387. No regime atual, essa exigência se harmoniza com o próprio texto do regulamento, que impõe ao edital tratar da estimativa de quantidades a serem adquiridas por não participantes, quando admitidas adesões (art. 15, inc. XI, do Decreto nº 11.462, de 2023).

388. Por fim, deve-se observar a vedação de adesão, por órgãos federais, a atas geridas por órgãos ou entidades estaduais, distritais ou municipais (art. 86, § 8º, da Lei nº 14.133, de 2021; art. 33 do Decreto nº 11.462, de 2023). A Orientação Normativa AGU nº 21, de 2009, reforça esse comando: "É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal."

g) compras centralizadas e compras nacionais

389. O Decreto nº 11.462, de 2023, introduz distinções relevantes entre compra centralizada e compra nacional no âmbito do Sistema de Registro de Preços, distinções essas que têm impacto direto sobre a forma de planejar, instruir, consolidar e executar o procedimento. A compreensão adequada desses modelos é essencial para evitar falhas de governança, duplicidade de esforços, inconsistências na estimativa de quantidades e distorções na padronização do objeto, aspectos frequentemente identificados pelo Tribunal de Contas da União em auditorias de grande escala relacionadas ao setor de suprimentos e logística da Administração Pública Federal.

390. A compra centralizada, na forma do art. 2º, inc. VII, do Decreto nº 11.462, de 2023, caracteriza-se pela execução de uma aquisição única destinada a atender unidades ou entidades vinculadas administrativamente ao órgão gerenciador. O elemento distintivo não é apenas a consolidação de demandas, mas a existência de vinculação hierárquica ou normativa que permita que o planejamento seja realizado de modo integrado, racionalizando recursos, padronizando soluções e evitando assimetrias técnicas entre participantes. Nessa modalidade, cada órgão participante deve indicar sua necessidade previamente, de modo que o gerenciador consolide as demandas e conduza o certame com base nesse planejamento conjunto, dispensando-se, nesse caso, a realização individualizada da Intenção de Registro de Preços (IRP) para cada unidade vinculada, justamente por já haver planejamento unificado.

391. A compra nacional, por sua vez, disciplinada pelo art. 2º, inc. VI, do Decreto nº 11.462, de 2023, é vocacionada à execução descentralizada de política pública federal. Ela permite que o órgão gerenciador realize procedimento destinado a atender não apenas unidades administrativas a ele vinculadas, mas também entes federados distintos, sempre no âmbito de um

programa ou projeto federal. Trata-se de mecanismo para dar escala nacional a ações governamentais que exigem suprimento sincronizado e homogêneo, como aquisições de medicamentos estratégicos, insumos hospitalares, gêneros alimentícios padronizados para programas federais, ou equipamentos destinados a executar políticas públicas de alcance amplo. Por essa razão, a compra nacional dispensa a manifestação de interesse durante a IRP, desde que haja indicação prévia das demandas pelos entes federados beneficiários, e desde que exista vinculação normativa ao programa federal correspondente.

392. Em ambos os modelos, a consequência mais importante é que o processo deve refletir um planejamento conjunto robusto, anterior à deflagração da licitação. É esse planejamento que autoriza a dispensa, total ou parcial, de artefatos individualizados por unidade, permitindo que o gerenciador produza os documentos estruturantes — especialmente o Documento de Formalização da Demanda consolidado, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a pesquisa de preços — de maneira sistêmica e coerente. Nesses casos, a ausência de documentação individualizada não significa falta de planejamento; ao contrário, traduz centralização normativa da governança, conforme já destacado pela Advocacia-Geral da União em pareceres como o Parecer nº 01887/2020/NUCJUR/E-CJU/CGU/AGU e o Parecer nº 00093/2023/CGAQ/SCGP/CGU/AGU.

393. É importante ressaltar que a dispensa de IRP e de ETP individualizado não equivale a dispensa de planejamento. A centralização não substitui a necessidade de que cada órgão participante apresente suas necessidades de forma justificada, ainda que o faça por meio de formulário padronizado ou Documento de Formalização da Demanda sucinto, cabendo ao gerenciador a verificação da pertinência e compatibilidade das demandas.

394. Do ponto de vista jurídico-operacional, a distinção entre compra centralizada e compra nacional repercute diretamente: (i) nos artefatos mínimos exigidos para instrução do processo; (ii) na forma de consolidação de necessidades; (iii) na obrigatoriedade ou dispensa de IRP; e (iv) na necessidade de comprovação da vinculação normativa ao gerenciador. Em auditorias de larga escala, o Tribunal de Contas da União tem apontado sistematicamente falhas quando o planejamento conjunto não é explicitado, gerando inconsistências na estimativa de quantitativos, dificuldade de padronização do objeto e problemas de coordenação entre unidades. O controle enfatiza que a falta de clareza quanto à escolha entre modelo centralizado ou nacional resulta em processos híbridos, com falhas de governança, planejamento fragmentado e riscos de contratação insuficiente ou superestimada.

395. O órgão técnico deve, portanto, identificar desde o início: (a) se há vínculo administrativo formal entre o gerenciador e os participantes; (b) se as demandas derivam de um programa federal; (c) se a consolidação será feita por ato normativo central; e (d) se o planejamento conjunto está adequadamente documentado. É esse diagnóstico preliminar que determinará a correta classificação da compra como centralizada ou nacional, evitando equívocos instrutórios, como exigir IRP quando ela é desnecessária ou deixar de comprová-la quando obrigatória.

396. Em síntese, a compra centralizada opera como mecanismo de governança interna, destinado a promover padronização e ganho de escala dentro de uma mesma estrutura administrativa; já a compra nacional atua como instrumento de coordenação federativa, alinhado a políticas públicas federais, com regras próprias de consolidação de demandas e execução descentralizada. Em ambos os casos, a atuação técnica deve estar orientada por planejamento articulado, vinculação normativa clara e documentação suficiente que demonstre consistência, coerência e coordenação administrativa.

h) dispensa do Estudo Técnico Preliminar pelos participantes no registro de preços (Orientação Normativa AGU nº 102, de 2025; Parecer nº 00007/2025/CNLCA/CGU/AGU)

397. Em registros de preços com participação de mais de um órgão, a regra é que cada unidade instrua adequadamente seu planejamento, pois o Estudo Técnico Preliminar é artefato legalmente estruturante da fase preparatória (art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021) e o planejamento constitui princípio aplicável a toda contratação pública (art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, em condições ordinárias, espera-se que o órgão participante produza seu próprio estudo, inclusive para justificar a decisão de aderir ao registro de preços conduzido por outro órgão e para evidenciar a compatibilidade da sua necessidade com o objeto registrado.

398. Todavia, a prática administrativa demonstrou cenário recorrente em estruturas integradas: órgãos participantes elaboram estudos técnicos preliminares praticamente idênticos ao do órgão gerenciador, com reprodução literal das mesmas premissas de mercado, da mesma solução, dos mesmos requisitos, do mesmo valor estimado e das mesmas justificativas, alterando apenas pontos pontuais, especialmente a justificativa local e os quantitativos. O Parecer nº 00007/2025/CNLCA/CGU/AGU reconhece que, nessas hipóteses, a exigência de estudos individuais pode se reduzir a formalismo redundante, sem incremento real de qualidade do planejamento, além de aumentar o risco de inconsistências documentais entre artefatos que deveriam ser convergentes.

399. A partir dessa constatação, a AGU consolidou entendimento na Orientação Normativa AGU nº 102, de 2025, cujo teor é:

> "É juridicamente possível, desde que justificados a necessidade e o quantitativo no Documento de Formalização de Demanda, dispensar os órgãos participantes de elaborar Estudo Técnico Preliminar próprio, desde que adiram ao conteúdo do ETP do gerenciador bem como estejam na mesma estrutura administrativa deste último."

400. Essa orientação deve ser interpretada com precisão para evitar confusão com os regimes de compra centralizada e compra nacional. O próprio Parecer nº 00007/2025 esclarece que a hipótese tratada na ON nº 102/2025 não pressupõe que o órgão gerenciador detenha atribuição normativa específica para realizar contratações centralizadas em benefício de outras unidades. Em outras palavras, não se trata, necessariamente, da compra centralizada "clássica" (em que o órgão central realiza a

compra para os demais e já é usual dispensar ETP individual). Trata-se de hipótese diversa, mais ampla e funcional: o que justifica a dispensa é a existência de vinculação administrativa e de planejamento integrado e dialogado em torno de um ETP único, sem prejuízo da individualização da necessidade de cada participante por meio do Documento de Formalização da Demanda.

401. Por essa razão, a conexão com compra centralizada e compra nacional deve ser colocada nos seguintes termos. Há, de fato, uma semelhança de racionalidade: em todos esses arranjos busca-se reduzir redundâncias e dar coerência ao planejamento, com padronização de solução e ganho de eficiência. No entanto, a dispensa do ETP do participante, na ON nº 102/2025, não depende de a contratação ser formalmente classificada como centralizada ou nacional, mas do preenchimento cumulativo de três requisitos: (i) o participante e o gerenciador integrarem a mesma estrutura administrativa; (ii) o participante aderir expressamente ao inteiro conteúdo do ETP do gerenciador; e (iii) o participante justificar, no Documento de Formalização da Demanda, sua necessidade e seu quantitativo, de modo a preservar a rastreabilidade e a personalização mínima da demanda.

402. Em síntese, a ON nº 102/2025 não dispensa o planejamento. Ela redistribui o planejamento: o órgão gerenciador concentra a análise de solução e mercado em um ETP robusto e único, enquanto o órgão participante preserva a individualização da sua demanda no Documento de Formalização da Demanda e formaliza a adesão ao estudo do gerenciador, assegurando coerência técnica, economia processual e redução de risco de divergências documentais.

i) atualização de preços registrados (reajuste, repactuação e revisão) e reflexos na prorrogação

403. No regime da Lei nº 14.133, de 2021, a ata admite alteração e atualização de preços, com repercussões diretas na gestão e na prorrogação. O fundamento legal está no art. 82, inc. VI, da Lei nº 14.133, de 2021, e a disciplina infralegal está no art. 25 do Decreto nº 11.462, de 2023.

404. Este é um ponto que frequentemente é negligenciado e gera insegurança. Dessarte, a AGU consolidou o entendimento de que no regime da Lei nº 14.133, de 2021, a ata de registro de preços admite mecanismos de alteração e atualização de preços registrados, inclusive reajuste, repactuação e revisão, conforme reza a Orientação Normativa AGU nº 100, de 2025, cujo teor é o seguinte:

> "II - No regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, o reajuste em sentido estrito, a repactuação e a revisão por álea extraordinária são aplicáveis às atas de registro de preços, conforme o inciso VI do art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 25 do Decreto nº 11.462/2023.
> III - Os preços registrados poderão ser alterados, no que se refere ao reajuste em sentido estrito e à repactuação, desde que haja previsão expressa no edital.
> VI - A revisão por álea extraordinária da ata de registro de preços não necessita estar prevista em edital e pode ser aplicada a qualquer momento, sempre que necessária ao reequilíbrio econômico-financeiro (…)"

405. Com efeito, a Orientação Normativa AGU nº 100, de 2025, consolidou a aplicação de reajuste, repactuação e revisão por álea extraordinária às atas, distinguindo o regime anterior do atual. Destacam-se, dentro do próprio texto da orientação, quatro pontos que devem ser refletidos no edital e na gestão:

1. reajuste e repactuação dependem de previsão expressa no edital;
2. o reajuste é aplicável de ofício e não sofre preclusão;
3. a repactuação pode precluir se o fornecedor não solicitar antes da prorrogação;
4. a revisão por álea extraordinária pode ser aplicada a qualquer tempo, independentemente de previsão editalícia, desde que presentes os pressupostos do art. 25 do Decreto nº 11.462, de 2023.

406. Esse tema deve ser tratado com clareza no edital e na minuta da ata. A omissão costuma gerar litígios e paralisações, especialmente em prorrogações, quando o fornecedor busca atualização sem base expressa ou quando a Administração prorroga sem registrar formalmente a anuência do fornecedor sobre manutenção de preços.

j) fornecimento contínuo e riscos operacionais

407. Não há vedação legal ao uso do Sistema de Registro de Preços para compras com fornecimento contínuo. O ponto central não é "pode ou não pode". O ponto central é: quando é tecnicamente recomendável e quando o risco operacional torna o modelo inadequado, mesmo sendo juridicamente possível. O Tribunal de Contas da União tem aceitado o uso do sistema para demandas contínuas, desde que a Administração demonstre, de forma expressa, a compatibilidade do caso concreto com uma das hipóteses do art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023, e que a motivação esteja efetivamente construída nos autos, e não presumida (Acórdão 546/2024 – Plenário).

408. A razão de o tema exigir cautela é que o registro de preços tem uma lógica própria. Ele foi concebido para contratações futuras, repetidas, parceladas ou distribuídas no tempo, com flexibilidade. Essa flexibilidade decorre, em grande medida, do fato de que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, nos termos do art. 83 da Lei nº 14.133, de 2021, ainda que a ata gere expectativa legítima de contratação perante o mercado. Em objetos não críticos, isso não é problema. Em objetos críticos, pode ser.

409. Em fornecimento contínuo essencial, a continuidade do abastecimento é parte do próprio interesse público a ser protegido. Nesses casos, a Administração não precisa apenas de "preço registrado". Ela precisa de garantia de abastecimento,

com capacidade de entrega regular, previsível e ininterrupta. O registro de preços, por si só, não foi desenhado para assegurar esse nível de "compromisso de fornecimento" com a mesma robustez do contrato tradicional, porque a contratação dependerá da emissão de pedidos sucessivos, do ritmo de consumo e de decisões administrativas que podem sofrer atrasos ou falhas internas. Além disso, a flexibilidade do sistema pode induzir, na prática, um comportamento de oferta mais conservador por parte do fornecedor, que nem sempre manterá estoque, logística e capacidade instalada contínua se não houver uma obrigação contratual mais forte de fornecimento e planejamento de demanda.

410. É por isso que, embora o fornecedor esteja obrigado a cumprir os pedidos regularmente emitidos dentro dos limites da ata, a experiência administrativa mostra que o risco de descontinuidade não está apenas no "descumprimento do fornecedor". Ele também está na dinâmica do próprio modelo: pedidos fragmentados, eventuais atrasos do órgão em emitir solicitações, dificuldade de gestão de saldos, falhas na programação de entregas e ausência de mecanismos contratuais típicos de fornecimento continuado, como níveis mínimos de serviço (SLA), estoque de segurança, reposição automática, penalidades calibradas para interrupção e mecanismos de contingência.

411. Assim, para fins de orientação ao órgão técnico, o critério prático pode ser formulado do seguinte modo: se o fornecimento contínuo é essencial e a interrupção gera risco assistencial, risco à continuidade do serviço público ou risco relevante de desabastecimento, a opção preferencial tende a ser a contratação convencional, com cláusulas próprias de fornecimento continuado. Isso porque o contrato tradicional permite modelagem mais robusta e compatível com a criticidade do objeto, incluindo obrigações claras de manter estoque mínimo, cronograma fixo de entregas, metas de nível de serviço, prazos máximos de reposição, mecanismos de penalidade voltados especificamente à interrupção e gestão ativa de riscos. Em contrapartida, quando a demanda contínua não é crítica ou quando há múltiplos órgãos e o ganho de escala efetivamente compensa, o registro de preços pode ser adequado, desde que a Administração demonstre a aderência ao art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023 e implemente governança real de gestão de pedidos e saldos.

412. Com efeito, analisando-se as hipóteses do art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023, verifica-se que, em contratações de fornecimento contínuo, nem sempre será possível subsumir a demanda ao modelo do SRP, salvo, em especial, quando houver efetivo benefício para mais de um órgão ou entidade, com agregação de demanda e contratações simultâneas vantajosas, a exemplo do que se extrai dos incisos III e IV. Na prática, quando um único órgão utiliza o registro de preços para atender necessidade contínua sem demonstrar, de forma consistente, a dinâmica de contratações futuras, parceladas e variáveis, o instituto tende a ser desvirtuado e a se comportar como compra única e integral, com exaurimento da ata, o que é incompatível com a finalidade do SRP e já foi reprovado pelo Tribunal de Contas da União, por violação à razoabilidade e ao desvio de finalidade na utilização do sistema (Acórdão 1712/2015 – Plenário e Acórdão 1443/2015 – Plenário).

k) minuta de Ata de Registro de Preços, vigência e prorrogação

413. O certame para registro de preços produz documento vinculativo e obrigacional denominado Ata de Registro de Preços, que estabelece compromisso relacionado à futura contratação (art. 6º, inc. XLVI, da Lei nº 14.133, de 2021; art. 2º, inc. II, do Decreto nº 11.462, de 2023). A ata influencia diretamente a execução futura, razão pela qual deve ser tratada como instrumento de governança e não como peça meramente formal.

414. Tratando-se de MRJ, deve-se utilizar a minuta padronizada fornecida pela AGU, devendo as escolhas técnicas estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de referência, e eventuais modificações serem devidamente justificadas.

415. Destaca-se que o prazo de vigência da ata, nos termos do art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, é de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado preço vantajoso. Esse entendimento foi consolidado pela Orientação Normativa AGU nº 89, de 2024, cujo teor é:

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

416. Assim, deve-se contar a vigência a partir do primeiro dia útil subsequente à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, e não da assinatura da ata, sendo vedado prefixar data diversa para início de vigência.

417. A prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços é medida de gestão que pode ser útil para preservar a continuidade do abastecimento e evitar a repetição de procedimentos licitatórios, desde que observadas as balizas legais e demonstrada, de forma consistente, a manutenção da vantajosidade do preço registrado. No regime da Lei nº 14.133, de 2021, a prorrogação não é automática, nem pode ser tratada como expediente rotineiro. Ela exige previsão, planejamento, instrução adequada e decisão motivada, sob pena de se converter em mecanismo de perpetuação de preços desatualizados ou de manutenção de arranjos contratuais que já não atendem ao interesse público.

418. Dessa forma, a prorrogação deve ser formalizada ainda durante a vigência inicial e depende da comprovação de vantajosidade. O termo "vantajosidade", aqui, não pode ser entendido de modo abstrato. Ele exige demonstração concreta de que os preços registrados continuam aderentes ao mercado e de que a prorrogação é a alternativa mais eficiente quando comparada à realização de novo procedimento para formação de preços. Essa avaliação não se confunde com mera afirmação de conveniência administrativa, nem se satisfaz com justificativas genéricas.

419. É precisamente por isso que a prorrogação deve ser discutida já na fase de planejamento do registro de preços. A decisão de permitir prorrogação e de estruturar a ata para essa hipótese influencia diretamente: (i) o desenho da pesquisa de preços e o modo como o preço estimado será construído; (ii) a disciplina de atualização de preços registrados ao longo do tempo; (iii) a definição de quantitativos máximos e o gerenciamento de saldos; e (iv) as condições de execução e abastecimento que o órgão pretende assegurar, sobretudo quando a ata for utilizada para contratações recorrentes e essenciais.

420. No plano documental, a discussão prévia é indispensável porque a prorrogação, quando admitida, deve ser refletida no edital e na minuta da ata, de forma compatível com a governança econômica do instrumento. Aqui incide a disciplina da Orientação Normativa AGU nº 100, de 2025, que trata da atualização e alteração de preços registrados em ata, com repercussões diretas sobre prorrogações. Destacam-se, para o tema, os seguintes trechos:

> "III - Os preços registrados poderão ser alterados, no que se refere ao reajuste em sentido estrito e à repactuação, desde que haja previsão expressa no edital.
> (...)
> V - O instituto da preclusão aplica-se à repactuação na ata de registro de preços quando o fornecedor não solicitar a atualização dos valores antes da data de prorrogação da ata de registro de preços.
> (...)
> VII - Prevista a possibilidade de prorrogação no edital e na ata de registro de preços, mas não havendo cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados, a prorrogação poderá ser realizada sem a atualização dos valores. Nesses casos, deve-se colher formalmente a anuência do fornecedor quanto à manutenção dos preços (…)"

421. Duas conclusões práticas decorrem desse entendimento. A primeira é que, se o órgão pretende manter a ata potencialmente prorrogável, deve deliberar ainda no planejamento se haverá disciplina de reajuste e, quando cabível, de repactuação, e como esses mecanismos serão operacionalizados. A segunda é que, mesmo na hipótese de ausência de cláusula de reajuste ou repactuação, a prorrogação pode ocorrer, mas exige cautela adicional: é necessário colher anuência formal do fornecedor quanto à manutenção dos preços, sob pena de controvérsia futura e risco de descontinuidade do fornecimento.

422. Além disso, a prorrogação se relaciona com o gerenciamento de quantitativos e com a integridade do sistema. A administração deve avaliar, com base no histórico de consumo e nas contratações efetivamente realizadas, se os quantitativos registrados permanecem adequados ou se houve distorções entre o previsto e o executado. A experiência administrativa e os achados de auditoria do Tribunal de Contas da União demonstram que a repetição acrítica de estimativas e a ausência de avaliação da execução real das atas tendem a perpetuar incompatibilidades e fragilizar o planejamento, afetando a credibilidade do instrumento e a qualidade das próximas contratações (Acórdão 1732/2025 – Plenário). Assim, a decisão de prorrogar não deve ser vista apenas como extensão temporal, mas como oportunidade de validar a qualidade do planejamento e aprimorar a aderência do registro de preços ao consumo real.

423. Por fim, ressalta-se que a prorrogação deve ser compatibilizada com o risco operacional do objeto. Em itens críticos e de fornecimento essencial, a decisão de prorrogar uma ata sem mecanismos claros de atualização de preços, sem governança de saldos e sem avaliação robusta de vantajosidade pode aumentar a probabilidade de desabastecimento ou de ruptura contratual. Nesses casos, a Administração deve ponderar se a prorrogação é, de fato, a solução mais segura, ou se a realização de novo procedimento é mais adequada para readequar preços, condições de fornecimento e estratégia de abastecimento.

l) consulta prévia a intenções de registro de preços (IRP) em andamento e registro da deliberação

424. A consulta às intenções de registro de preços em andamento, prevista no art. 10 do Decreto nº 11.462, de 2023, deve ser tratada como etapa integrante do levantamento de mercado e, portanto, como providência natural da fase de planejamento, e não como formalidade paralela. A norma impõe que, antes de iniciar licitação ou contratação direta, o órgão ou entidade verifique se há IRP em curso, delibere sobre a conveniência de participação e registre essa decisão nos autos, de modo a permitir rastreabilidade e controle da racionalidade administrativa.

425. Essa exigência dialoga diretamente com a finalidade do levantamento de mercado: identificar alternativas de solução e estratégias de contratação mais eficientes, inclusive por meio de agregação de demandas, padronização de objetos e redução de custos transacionais. Em termos práticos, ao consultar IRPs abertas para objetos compatíveis, a equipe de planejamento amplia o seu repertório de informações sobre o mercado (padrões de especificação, arranjos logísticos, estimativas de consumo e modelos usuais de fornecimento) e, sobretudo, consegue avaliar se a participação em iniciativa já estruturada é mais vantajosa do que a instauração de processo próprio, evitando contratações paralelas e fragmentadas que tendem a reduzir escala e elevar preço.

426. A deliberação decorrente dessa consulta deve ser expressa e documentada, ainda que de forma sucinta, contendo: (i) registro da consulta (data e resultado), (ii) análise de compatibilidade do objeto e do cronograma, e (iii) decisão motivada pela participação ou não. Se a decisão for pela não participação, a motivação deve indicar o elemento concreto que a justifica (por exemplo, especificação materialmente distinta, requisito operacional incompatível, janela temporal que inviabilize a adesão, ou ausência de vantagem econômica). Trata-se de medida simples, mas frequentemente omitida, cuja ausência fragiliza a demonstração de planejamento racional e pode repercutir na coerência do processo, especialmente em contratações recorrentes e padronizáveis.

m) prática da "química" e risco de execuções contratuais fictícias no SRP (controles de recebimento, rastreabilidade e governança da ata)

427. No âmbito do Sistema de Registro de Preços, especialmente em aquisições recorrentes e de alta rotatividade, a fragilidade do planejamento quantitativo e a deficiência de rotinas de controle na execução podem favorecer o que, no jargão de fiscalização, é frequentemente chamado de “prática da química” (ou simplesmente "química"): a “mistura” irregular entre o que foi efetivamente registrado na ata e o que é entregue/faturado, por meio de substituições informais de itens, apresentações, marcas, especificações ou quantitativos, com registros de recebimento e documentos fiscais que não refletem com precisão a execução material. Esse fenômeno não é categoria jurídica autônoma, mas descreve comportamento de execução desconforme que eleva o risco de aquisições fora do escopo, pagamento indevido e, em cenários mais graves, execução contratual fictícia.

428. A ocorrência desse risco tende a ser intensificada em SRP quando: (i) os itens possuem variações técnicas relevantes (apresentações, concentrações, gramaturas, compatibilidades), (ii) há logística fracionada e múltiplas requisições ao longo da vigência da ata, (iii) o histórico de consumo é impreciso e gera pedidos “ajustados” para compatibilizar estoque e orçamento, e (iv) a unidade recebedora não dispõe de procedimento padronizado para conferência técnica e documental. Nessas circunstâncias, a “química” costuma aparecer como “solução informal” para problemas de planejamento, mas, juridicamente, representa inobservância da vinculação ao edital e à ata, com impactos diretos sobre legalidade do gasto, integridade do controle e responsabilização.

429. Para mitigar o risco, é indispensável que o órgão institua e execute rotina formal de controle de consumo e de fiscalização da ata, em linha com o dever de governança do SRP. Em especial, deve-se observar que a Lei nº 14.133, de 2021, impõe a necessidade de mecanismos de controle e gestão do registro de preços, com rotinas que permitam acompanhar consumo, saldos e conformidade das aquisições, evitando desvio entre o item registrado e o item efetivamente fornecido (art. 82, § 5º, inc. III). Em termos operacionais, a fiscalização deve assegurar a identidade estrita entre: (i) item e especificação registrados na ata (descrição técnica, unidade de fornecimento, apresentação e marca quando aplicável), (ii) item requisitado/empenhado, (iii) item entregue e atestado, e (iv) item faturado na nota fiscal, vedando-se substituições ou “equivalências” não formalizadas.

430. Nesse sentido, eventual necessidade de alteração econômica (atualização/alteração de preços) ou recomposição do equilíbrio deve seguir os ritos próprios, especialmente aqueles previstos no Decreto nº 11.462, de 2023, e na disciplina consolidada pela Orientação Normativa AGU nº 100, de 2025, não sendo juridicamente aceitável “compensar” variações de mercado por meio de substituições informais de itens, mudanças de apresentação ou ajustes de quantidade. Do mesmo modo, alterações de especificação, quando juridicamente admitidas, demandam instrução formal, motivação e conformidade com a matriz de riscos e com a vinculação ao instrumento convocatório, evitando-se qualquer arranjo que transforme a ata em mecanismo de aquisição de itens diversos daqueles efetivamente licitados.

431. Por fim, recomenda-se que a área técnica trate esse risco ainda na fase de planejamento e no edital/termo de referência, prevendo mecanismos mínimos de execução e recebimento, tais como: critérios objetivos de conferência do item, exigência de documentação técnica quando aplicável, padronização de procedimento de ateste, segregação de funções (requisição, recebimento e ateste), trilha de auditoria entre requisições e notas fiscais, e monitoramento periódico de consumo e saldo da ata. Essas medidas reduzem a margem para “ajustes informais” e reforçam a governança do SRP, protegendo a Administração contra desabastecimento, desperdício, pagamento indevido e questionamentos de controle interno e externo.

VI - DOCUMENTOS QUE INSTRUEM O PROCESSO LICITATÓRIO

432. Destaca-se, por oportuno, que os documentos que integram o arcabouço do certame – Edital, Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Contrato e Ata de Registro de Preços – devem estar alinhados entre si, não podendo apresentar contradições, inexatidões materiais ou inconsistências redacionais que possam ensejar arguição ou em alguma medida comprometer a segurança e efetividade da realização da licitação/contratação.

VI - PUBLICIDADE DO EDITAL

433. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do Edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

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

VII - LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - LGPD

435. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, 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.

436. As contratações públicas não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022. Frente a tal constatação, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, emitiu o PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00397/2022/ GAB/CGU/AGU.

437. Nessa esteira, recomenda-se ao órgão assessorado que não inclua nos instrumentos de contratação números de

documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado e matrículas funcionais.

VIII - ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

438. O órgão assessorado deverá informar em seus processos que esta manifestação jurídica referencial foi adotada no caso. Recomenda-se a juntada da seguinte declaração aos autos, com o adequado preenchimento das lacunas (espaços em branco):

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: Aquisição de XXXXX, realizada por meio do procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico nacional, com critério de julgamento pelo menor preço, com valor estimado da contratação de R$ (xxxx).

Atesto que o presente processo, referindo-se ao objeto acima descrito, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL n. 00003/2026/CONAQ/SCGP/CGU/AGU, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos apresenta-se regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada ao processo. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Nacional de Aquisições, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, _____ de _____ de

_____

Identificação (nome e matrícula) e assinatura

IX - CONCLUSÃO

439. Ante o exposto, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria Nacional de Aquisições, uma vez observadas todas as recomendações deste parecer referencial, inexistindo qualquer dúvida jurídica que justifique o envio de consulta específica e desde que o órgão assessorado ateste, de forma expressa e em cada processo, que o assunto nele debatido é o tratado na presente manifestação jurídica referencial, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, sem submeter os autos à Consultoria Nacional de Aquisições, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

440. A utilização deste parecer referencial será possível sempre que a contratação se enquadrar em suas orientações. Novas hipóteses concretas, que apresentem questões não abrangidas por este parecer, deverão ser objeto de consulta específica, a ser devidamente apontada.

441. Em atenção ao art. 9º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, **confere-se o prazo de 12 (doze) meses à presente Manifestação Jurídica Referencial - MJR, a contar de 25.03.2026.**

442. **Fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU.**

443. Encaminhe-se ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União para avaliação e comunicações pertinentes, notadamente conferindo-se ciência às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e nos Estados.

Brasília, na data da assinatura.

JOÃO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR JURÍDICO

THALLYS GOMES DE SOUSA DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR JURÍDICO

LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

Notas

1. ^ Observou-se em algumas contratações a previsão de pagamento de bens a depender do consumo verificado de regra durante procedimentos cirúrgicos. Há referência à "*entrega de bens por consignação*" para tais itens.Juridicamente, esta não é a melhor denominação para a forma de contratação. Os contratos de

consignação são de regra firmados com a entrega de bens para venda e o pagamento só ocorre se forem vendidos, ou seja, não é propriamente uma relação entre fornecedor e consumidor final como o que se pretende nas unidades hospitalares.Ao que pode ser observado nos diversos processos analisados, a intenção é a aquisição de determinado item ou grupo de itens que devem ser entregues em prazo não superior a 30 dias (entrega integral e imediata), mas que somente serão pagos na medida em que efetivamente consumidos no procedimento cirúrgico. Portanto, não se trata de "contrato de consignação", mas de "contrato de consumo" ou "por demanda", onde os bens são entregues e somente serão auditados, faturados, liquidados e pagos aqueles efetivamente consumidos.

2. ^ Acórdão nº 766/2010 - Plenário, Rel. Min. José Jorge, Processo nº 006.693/2009-3. "Concordou com a equipe de auditoria no sentido de que “essas características encontram-se presentes nas contratações para entrega de fatores de coagulação”. E acrescentou não ter dúvida de que “se trata de serviço essencial, pois qualquer interrupção no fornecimento de hemoderivados deixará à própria sorte indivíduos que dependem desses medicamentos para se manterem saudáveis” . Acolhendo o voto do relator, deliberou o Plenário no sentido de “admitir, em caráter excepcional, com base em interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que as contratações para aquisição de fatores de coagulação sejam consideradas como serviços de natureza contínua”.
3. ^ Tal entendimento consta do DESPACHO n. 00098/2021/DECOR/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, aprovado pelo DESPACHO n. 00115/2021/GAB/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, e aprovado pelo Advogado-Geral da União pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 071, de 17 de março de 2021 (seq. 24 a 27 do NUP 25000.193248/2018-73).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000098202580 e da chave de acesso aae1b2d9

Documento assinado eletronicamente por THALLYS GOMES DE SOUSA DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3142265904 e chave de acesso aae1b2d9 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): THALLYS GOMES DE SOUSA DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 18:13. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3142265904 e chave de acesso aae1b2d9 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 18:33. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, 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 3142265904 e chave de acesso aae1b2d9 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 18:11. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.