PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/CONAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00688.000098/2025-80
INTERESSADOS: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES - CONAQ
ASSUNTOS: LICITAÇÕES E CONTRATOS - AQUISIÇÕES DE BENS COMUNS

EMENTA: Manifestação Jurídica Referencial - MJR. 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. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico Nacional. Sistema de Registro de Preços. Julgamento de menor preço.

1. **Procedimento licitatório para aquisição de bens comuns, na modalidade pregão eletrônico nacional, por meio do Sistema de Registro de Preços ou não, com critério de julgamento pelo menor preço, cujo valor estimado da contratação seja igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);**

2. **Esta MJR NÃO se aplica aos procedimentos licitatórios:**

a) destinados à aquisição de:

a.1) medicamentos de uso humano e de uso veterinário;

a.2) insumos e equipamentos na área de saúde;

a.3) armamentos e outros materiais de uso controlado pelo Exército;

a.4) aeronaves e helicópteros (inclusive pilotados remotamente);

a.5) bens que compõem solução de tecnologia da informação e comunicação – TIC;

a.6) gêneros alimentícios;

a.7) armários planejados e/ou customizados, bem como arquivos deslizantes;

a.8) gás liquefeito de petróleo;

b) com critério de julgamento outro que não o menor preço;

c) com serviços agregados e que estejam sendo licitados como itens separados;

d) com o regime de fornecimento continuado, cujo prazo de vigência contratual inicial seja superior a 12 (doze) meses;

e) internacionais.

3. Base legal: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; 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; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022; Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022; PortariaSEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022; Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022; Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021;

4. 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, ficando a atividade de consultoria limitada a eventual dúvida jurídica específica, devidamente delimitada nos autos;

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

6. Revogação do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU.

I. INTRODUÇÃO

1. A presente **Manifestação Jurídica Referencial - MJR** tem como objetivo orientar as autoridades assessoradas no controle prévio de legalidade dos processos licitatórios para **aquisição de bens comuns, na modalidade pregão eletrônico nacional, por meio do Sistema de Registro de Preços ou não, com critério de julgamento pelo menor preço, cujo valor estimado da contratação seja inferior ou igual 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. Ressalta-se que esta MJR **não** se aplica aos procedimentos licitatórios:

a) destinados à aquisição de:

a.1) medicamentos de uso humano e de uso veterinário;

a.2) insumos e equipamentos na área de saúde;

a.3) armamentos e outros materiais de uso controlado pelo Exército;

a.4) aeronaves e helicópteros (inclusive pilotados remotamente);

a.5) bens que compõem solução de tecnologia da informação e comunicação – TIC;

a.6) gêneros alimentícios;

a.7) armários planejados e/ou customizados, bem como arquivos deslizantes;

a.8) gás liquefeito de petróleo;

b) com critério de julgamento outro que não o menor preço;

c) com serviços agregados e que estejam sendo licitados como itens separados;

d) com o regime de fornecimento continuado, cujo prazo de vigência contratual inicial seja superior a 12 (doze) meses;

e) internacionais.

3. 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. ARCABOUÇO JURÍDICO

II.1. Regime Jurídico de Licitações e Contratos

4. 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 8.540, de 9 de outubro de 2015**, que estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos;
- **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/view

5. 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.

6. Além disso, importante alertar que não se admite a recepção das leis e normas do regime jurídico antigo (Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e seus regulamentos) bem como é vedada a combinação entre este e o novo regime jurídico licitatório. Nesse sentido, já se manifestou a Advocacia-Geral da União - AGU, por meio do PARECER n.00002/2021/CNMLC/CGU/AG (NUP 00688.000716/2019-43).

7. Com efeito, o novo regime jurídico de licitações e contratos é o aplicável ao objeto da presente contratação.

II.2. Regularidade da formação do processo e a avaliação de conformidade legal

8. A formação regular do processo administrativo constitui pressuposto de validade de toda a contratação pública. Nesse sentido, a Lei nº 14.133, de 2021, e a Orientação Normativa AGU nº 2, de 2009, estabelecem parâmetros que devem ser observados desde a instauração até a conclusão do procedimento.

9. O processo administrativo deve ser único, reunindo todos os documentos da licitação, desde a instauração até a conclusão, em sequência cronológica, de forma a revelar com fidedignidade a ordem dos atos administrativos realizados, bem como todos devem estar devidamente datados e assinados por agentes públicos competentes.

10. A Orientação Normativa AGU nº 2, de 2009, com a redação dada pela Portaria AGU nº 719, de 29 de dezembro de 2025, estabelece que o **processo administrativo eletrônico** é a regra na tramitação de licitações. Excepcionalmente, admite-se que o processo eletrônico seja originado de autos físicos, hipótese em que todos os documentos devem ser digitalizados, formando-se um **único processo eletrônico**, com garantia de integralidade, integridade e controle. A regra é clara: não se deve autuar novo processo a cada ato, mas dar continuidade ao processo originário.

11. Entretanto, quando uma mesma licitação gera múltiplos Contratos ou Atas de Registro de Preços com demandas complexas, recomenda-se **processo secundário** próprio para cada contratação, acompanhado de traslado das peças principais do processo licitatório — Edital e anexos, publicações no PNCP, manifestações jurídicas, documentos da empresa contratada, Contrato assinado — sem prejuízo do dever de dar acesso ao processo principal. Documentos acessórios, como notas fiscais, empenhos e mensagens rotineiras, podem ser mantidos em anexos dentro do próprio processo, preservando o processo de volume excessivo.

12. A sucessão dos atos administrativos deve observar ordem cronológica e lógica, pois a inversão de etapas configura trâmite tumultuário e pode comprometer a validade dos atos subsequentes. Nesse sentido, ressalta-se que o **Documento de Formalização da Demanda (DFD)** constitui o marco inicial do planejamento, no qual a Unidade Requisitante identifica e descreve a necessidade administrativa, justificando a oportunidade e conveniência da contratação. A partir do DFD, procede-se à designação da Equipe de Planejamento, ato formal que atribui competência a agentes públicos específicos para conduzir a fase interna da licitação. Somente após a designação e publicação do ato é que a equipe estará legitimada a praticar os atos subsequentes.

13. Com a equipe constituída, elabora-se o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, instrumento destinado a analisar as alternativas para a satisfação da necessidade identificada, comparando soluções sob os prismas técnico, econômico e ambiental para fundamentar a escolha da opção mais vantajosa. Definida a solução no âmbito do ETP, procede-se à elaboração do **Mapa de Riscos ou Mapa de Gerenciamento de Riscos**. Essa sequência cronológica é imperativa, visto que a identificação precisa das vulnerabilidades e a definição de medidas mitigadoras exigem o conhecimento prévio e detalhado do objeto, de suas características e das condições de execução delineadas no planejamento.

14. Do mesmo modo, o ETP é pressuposto da **Pesquisa de Preços**, uma vez que esta deve ser conduzida com base nas especificações e quantidades já definidas no estudo. Pesquisar preços antes de concluir o ETP significa realizar levantamento sem parâmetros definidos, o que compromete a qualidade e a confiabilidade dos dados obtidos. A Pesquisa de Preços, por sua vez, deve ser documentada de forma completa, com identificação das fontes, metodologia de obtenção do preço estimado, tratamento dos dados, memória de cálculo e análise crítica.

15. Os elementos apurados subsidiam a elaboração do **Termo de Referência,** que consolida os parâmetros da contratação: objeto, especificações, quantitativos, prazo de entrega, condições de execução, critérios de aceitação, obrigações do contratado e regime de execução.

16. Por fim, o **Edital** (e seus anexos: contrato e ata de registro de preços) é o ato que formaliza o instrumento convocatório, reunindo todas as condições da licitação e vinculando a Administração Federal e os licitantes. O Edital deve guardar estrita consonância com o Termo de Referência e os demais documentos da fase interna, sob pena de violação ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

17. É importante salientar que inversões identificadas — como DFD juntado após atos de planejamento já realizados, ETP elaborado após Pesquisa de Preços, ou atos praticados antes da publicação da designação — comprometem a higidez processual e devem ser evitadas.

18. Além disso, todos os documentos do processo licitatório devem ser produzidos por escrito, com data, local e assinatura dos responsáveis, nos termos do art. 12, inc. I, da Lei nº 14.133, de 2021. Documentos sem assinatura são apócrifos e

comprometem a validade do ato, pois não é possível identificar a autoria nem a responsabilidade funcional.

19. Os principais artefatos da fase interna devem ser elaborados e assinados por todos os membros designados, atestando a corresponsabilidade pelas decisões técnicas. A assinatura por apenas um membro ou por agente não designado fragiliza a legitimidade do documento e gera vício de competência. Somente agentes formalmente designados para a Equipe de Planejamento podem elaborar os artefatos da fase interna. O Ordenador de Despesas, como autoridade superior competente, deve aprovar e também assinar os documentos.

20. A Lei nº 14.133, de 2021, prevê, ainda, que os órgãos devem instituir mecanismos de gerenciamento de licitações e contratos. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União desenvolveu **modelos padronizados de minutas** de Edital, Termo de Referência, Contratos e listas de verificação documental, que devem necessariamente ser observados pelos agentes públicos responsáveis pela realização do procedimento licitatório. As minutas padronizadas estão disponíveis no endereço eletrônico: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia.

21. A Consultoria-Geral da União desenvolveu, também, o **sistema Ger@AGU**, ferramenta de criação de editais e contratos que proporciona maior economia de tempo e esforço, reduz falhas e garante padronização. A ferramenta abrange editais e contratos, que já saem prontos para publicação, com precisão e adequação às normas vigentes. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/gera.

22. Nesse contexto, para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, recomenda-se que a Administração Federal informe claramente nos autos se houve utilização de modelos padronizados, qual modelo foi adotado e quais modificações foram feitas, com as respectivas justificativas (inclusive quando o artefato for confeccionado no Ger@AGU).

23. Quando houver alterações nos modelos padronizados, estas devem ser destacadas de forma visual, permitindo identificação imediata das modificações realizadas. Por exemplo: supressões tachadas, inclusões em vermelho, adaptações em verde, preenchimento de lacunas em azul.

24. A **declaração de utilização de modelos** deve refletir o que de fato foi realizado em relação aos artefatos que constam nos autos. Não é um mero ato burocrático. Constituem falhas formais: utilização de modelo desatualizado, remoção de informações de rodapé dos modelos da Advocacia-Geral da União, ou declaração genérica que não especifica as alterações realizadas.

25. Ao final da confecção dos artefatos, recomenda-se juntar aos autos a **lista de verificação da Advocacia-Geral da União,** devidamente preenchida com indicação das páginas ou sequencial do sistema em que se encontra o documento comprobatório, permitindo localização no processo. Devem ser juntadas, ainda, as declarações contidas no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf.

26. Por fim, todos os documentos essenciais devem estar disponíveis para download e consulta. A indisponibilidade de registros — como documentos de Pesquisa de Preços — viola o dever de transparência e impede a verificação do método de obtenção dos valores. Atos relevantes devem ser comprovados por documentos oficiais ou certidões emitidas pelos sistemas correspondentes, pois a utilização de capturas de tela ("prints") é método precário e informal de instrução processual.

II.3. Limites e instâncias de governança

27. 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.

28. 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.

29. Entretanto, conforme estabelece o art. 3º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 10.193, de 2019, para os Contratos com valor inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), pode aquela autoridade delegar ou subdelegar sua competência aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração ou à autoridade equivalente, e para os Contratos com valor igual ou inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

30. Assim, tratando-se de atividade de custeio, recomenda-se juntar a autorização da autoridade competente até antes da assinatura do Contrato ou do instrumento substitutivo. Caso a autorização seja feita por autoridade delegada ou subdelegada, recomenda-se juntar também a Portaria de delegação e subdelegação em vigor.

31. Ressalta-se que, se o valor apurado ao final do procedimento for superior ao limite de alçada daquele que autorizou a contratação, será necessária nova autorização, por parte da autoridade superior competente, observados os limites e instâncias de governança definidos nos termos dos supracitados §§ 2º e 3º do art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019.

II.4. Planejamento da contratação

II.4.1. Aspectos gerais

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

33. O art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o planejamento deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, elencando, ainda, providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

34. 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.

II.4.2. Documento de Formalização da Demanda

35. O Documento de Formalização da Demanda (DFD) 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.

36. Em regra, o DFD 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 (PCA), 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 PCA 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.

37. De todo modo, a eventual dispensa de elaboração do PCA para determinados órgãos e entidades não afasta a obrigatoriedade do DFD. Assim, ainda que o art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 10.947, de 2022, preveja hipóteses de dispensa quanto ao PCA, o DFD 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.

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

39. Sob essa perspectiva, o DFD 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 de Planejamento, realizarão as pesquisas e os estudos técnicos necessários para instruir o processo, a exemplo do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Gerenciamento de Riscos, assegurando coerência entre a necessidade identificada e a solução de contratação que será definida nas etapas subsequentes.

40. No âmbito federal, o DFD 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; (viii) identificação da Área Requisitante ou técnica e do responsável.

41. O parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, reforça ainda 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 art. 9º do Decreto prevê, também, a possibilidade de remessa do DFD à área técnica para análise, complementação, compilação de demandas e padronização.

42. A prática administrativa evidencia erros recorrentes na elaboração do DFD, 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 ETP, 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; (ix) descompasso com o planejamento estratégico e, quando aplicável, com o PCA, fragilizando a coerência do ciclo de governança e o suporte ao planejamento orçamentário.

43. Em síntese, o DFD deve ser elaborado com antecedência, objetividade e lastro mínimo de informação, pois sua qualidade condiciona a consistência do ETP 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.

44. 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, disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf

II.4.3. Designação de agentes públicos em processos licitatórios

45. O art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021, atribui à autoridade máxima do órgão ou entidade — ou a quem as normas internas designarem — a responsabilidade por implementar a gestão por competências e por designar os agentes públicos que exercerão as funções essenciais à execução da Lei nº 14.133, de 2021.

46. Ao realizar essas designações, a autoridade responsável deve observar, além da própria Lei nº 14.133, de 2021, as diretrizes do Decreto nº 11.246, de 2022, bem como as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, especialmente no que se refere à organização das atribuições e à definição de responsabilidades.

47. Assim, a designação deve recair sobre agentes que atendam aos seguintes requisitos (art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021): (i) sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública; (ii) tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos, ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e (iii) não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

48. **Atenção:** a designação dos agentes públicos para atuar no processo de contratação não é um ato meramente discricionário, mas uma decisão estratégica que vincula diretamente a responsabilidade da autoridade designante. A escolha de um servidor sem a qualificação técnica exigida pela legislação expõe a contratação a riscos de direcionamento, sobrepreço e ineficiência, ao mesmo tempo em que fragiliza a segurança jurídica do próprio gestor, que poderá ser responsabilizado por culpa *in eligendo* (culpa pela má escolha) perante os órgãos de controle. Portanto, a verificação criteriosa da competência técnica não é apenas uma formalidade, mas a principal salvaguarda para a legalidade do processo e para a proteção da autoridade que o conduz.

49. Nesse passo, é fundamental destacar que um dos pilares da governança nas contratações é o **Princípio da Segregação de Funções**, previsto no art. 5º e detalhado no art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Sua finalidade é mitigar riscos, prevenir fraudes e evitar a ocultação de erros.

50. Em termos práticos, entende-se que esse princípio implica organizar as funções por fases distintas do processo de contratação — **fase interna de planejamento** (fase de elaboração dos artefatos), **fase externa da licitaçã**o (fase de seleção do fornecedor, conduzida pelo Pregoeiro) e **fase de execução contratual** (fase de gestão e fiscalização contratual) — e deixar isso claramente demonstrado nos autos, por meio dos atos formais de designação.

51. Nesse sentido, os servidores designados para a fase interna não podem atuar nas demais fases, e vice-versa. A lógica é simples: quem planeja não pode conduzir o certame, e quem conduz o certame não pode ter participado da definição de seus parâmetros. Essa separação preserva a imparcialidade, evita conflito de interesse e impede que um mesmo agente concentre poderes em etapas sensíveis do procedimento. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou de forma enfática:

> A participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio) viola os princípios da moralidade e da segregação de funções. (Acórdão nº 1.278/2020 – Primeira Câmara).

52. Dessarte, 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.

a) Fase interna: Equipe de Planejamento

53. Na fase interna de planejamento, destaca-se a importância da designação de agentes públicos (Equipe de Planejamento) para a elaboração dos documentos que compõem todo lastro licitatório: Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Pesquisa de Preços e análise técnica, Termo de Referência, Edital e anexos (Contrato e Ata de Registro de Preços).

54. Nesse sentido, este órgão jurídico recomenda que seja editada uma Portaria de designação da Equipe de Planejamento, nos moldes da minuta sugerida no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação da Advocacia-Geral da União e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, como ato formal que designa o conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. Deve-se

juntar aos autos também a comprovação da ciência de suas designações.

55. Portanto, a designação deve ser formal, prévia e específica dos agentes públicos que participarão da fase de planejamento do processo licitatório, cujas atribuições se encontram delineadas especialmente na seção I do Capítulo II da Lei nº 14.133, de 2021 (Da instrução do Processo Licitatório).

56. Aqui reside um dos pontos mais críticos observados na rotina de análise jurídica: com frequência, o Edital é elaborado por agente público que não integra a Equipe de Planejamento formalmente designada. Isso fragiliza a cadeia de responsabilidade e configura vício de competência, pois a elaboração dos artefatos pressupõe designação formal e atribuição de poder-dever para atuar em nome do órgão naquela fase. Em alguns casos, agentes designados para atuar como Pregoeiro têm elaborado o Edital, ferindo frontalmente o Princípio da Segregação de Funções, pois quem conduzirá o certame na fase externa não pode ter participado da construção dos parâmetros que nortearão a competição.

57. Além disso, quando o Edital é elaborado por agente público que não participou da construção dos estudos técnicos e do Termo de Referência, ou seja, que não teve conhecimento direto das decisões técnicas tomadas durante o planejamento, verifica-se, na grande maioria dos casos, que o instrumento convocatório acaba por conter informações contraditórias ou inconsistentes em relação àquelas constantes do ETP e do Termo de Referência. Sem essa vivência do processo de planejamento, o elaborador tende a reproduzir modelos genéricos ou a introduzir cláusulas que não se coadunam com as escolhas técnicas anteriormente realizadas, comprometendo a coerência do instrumento convocatório e gerando insegurança jurídica para os licitantes e para a própria Administração Federal.

58. Não obstante, esclarece-se, por fim, 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.

b) Fase externa: Agente de Contratação (Pregoeiro) e Equipe de Apoio

59. Na fase externa, a licitação é conduzida por agente de contratação (ou, quando for o caso, por comissão de contratação), formal e previamente designado, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 11.246, de 2022. Em pregões, esse agente é denominado Pregoeiro. Além disso, o agente de contratação ou a comissão é auxiliado por Equipe de Apoio, preferencialmente composta por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, sem prejuízo das hipóteses excepcionais previstas no Decreto.

60. A autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um agente de contratação, devendo dispor sobre a forma de coordenação e distribuição dos trabalhos entre eles. Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos legais, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros.

61. Quando houver participação de terceirizados na Equipe de Apoio, recomenda-se cautela reforçada: essa atuação deve estar aderente ao Contrato firmado, evitando-se situações que possam ser interpretadas como desvio de função, bem como observando-se, por analogia, o disposto no art. 26 do Decreto nº 11.246, de 2022, de modo que a empresa ou profissional contratado assuma responsabilidade civil objetiva pela veracidade e precisão das informações prestadas, firme termo de compromisso de confidencialidade e não exerça atribuição própria e exclusiva de Fiscal do Contrato.

c) Fase de execução: Gestores e Fiscais de Contratos

62. Na fase de execução contratual, a autoridade competente deve designar Gestores e Fiscais de Contrato, nos termos dos arts. 21 a 24 do Decreto nº 11.246, de 2022. Considerando que a fiscalização pressupõe acompanhamento desde o início da execução, recomenda-se que a designação do Gestor e dos Fiscais ocorra previamente ou, no máximo, logo após a assinatura do Contrato, assegurando que a execução seja monitorada desde o primeiro ato.

63. Além disso, deve-se observar o § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246, de 2022, de modo que os designados sejam formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, evitando lacunas de responsabilidade. Nesse sentido, a adequada escolha desses agentes deve levar em conta os requisitos do § 2º do art. 8º e do art. 10 do Decreto, pois falhas na fiscalização podem gerar responsabilização e prejuízos ao erário.

II.4.4. Estudo Técnico Preliminar - ETP

64. 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 Anteprojeto, do Termo de Referência ou do Projeto Básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

65. 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.

66. O ETP é o principal documento da fase de planejamento. É nele que se encontram a motivação e a justificativa para todas as escolhas técnicas feitas pela Equipe de Planejamento. Por essa razão, o ETP não pode revelar-se um artefato processual de caráter genérico, meramente formal. A elaboração do ETP pressupõe a realização de pesquisas e levantamentos prévios indispensáveis para que a Administração possa tomar decisões técnicas fundamentadas. Escolhas técnicas não

devidamente motivadas, ou que não encontrem respaldo em dados concretos e análises aprofundadas, ferem o núcleo essencial do planejamento e comprometem toda a contratação.

67. O Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a gravidade da ausência ou da elaboração deficiente do ETP. "A ausência desses estudos constitui irregularidade grave, que pode levar à anulação da licitação, pois constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação" (Acórdão nº 4.812/2018 – Segunda Câmara).

68. Além disso, o TCU já identificou como impropriedade "a elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação - Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico - apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967" (Acórdão nº 122/2020 – Plenário).

69. Outra impropriedade identificada pelo TCU é a utilização de termos vagos ou subjetivos em análises técnicas. O órgão deve fazer "constar dos estudos técnicos preliminares as justificativas para todas as exigências constantes do Edital e Termo de Referência, como modo de dar maior objetividade ao julgamento das propostas" (Acórdão nº 330/2021 – Plenário).

70. O art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 9º da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, elencam os elementos que devem compor o ETP, todos voltados a garantir que a contratação seja adequada, eficiente e alinhada ao interesse público.

71. **Atenção:** O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.

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

72. A identificação da necessidade é o ponto de partida de toda a análise, pois é a partir da correta compreensão da demanda que se desenvolverão os demais elementos do planejamento. O inc. I do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a descrição da necessidade, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. O ETP não pode se limitar a uma declaração genérica; é preciso investigar as razões da demanda, o problema a resolver, as consequências da omissão e a relação com as finalidades institucionais.

73. A descrição deve responder a questões estruturantes: qual é o problema concreto; porque demanda atuação administrativa; quais fatos ou dados evidenciam a necessidade; em que medida a situação atual é inadequada; quem são os agentes impactados; qual interesse público específico se busca satisfazer; e quais resultados e benefícios concretos se espera alcançar. É indispensável contextualizar a necessidade sob seus elementos materiais e fáticos. Além disso, deve guardar coerência com o Documento de Formalização da Demanda (DFD), que é o marco inicial do processo, detalhando e aprofundando a análise ali iniciada.

b) Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

74. O art. 18, § 1º, inciso II, e o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133, de 2021, exigem que a Equipe de Planejamento demonstre que a contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA), de modo a evidenciar sua compatibilidade com o planejamento institucional do órgão ou entidade. A lógica da norma é simples: a contratação pública não deve surgir como ato isolado ou improvisado, mas como desdobramento de uma necessidade previamente identificada, organizada e inserida na estratégia administrativa.

75. No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o Decreto nº 10.947, de 2022, regulamenta essa matéria e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), que funciona como instrumento de consolidação e gestão das demandas de contratação. Por meio dele, a Administração busca dar maior racionalidade ao processo de compras, permitindo a visualização antecipada das necessidades, o agrupamento de demandas semelhantes, o aproveitamento de economia de escala e a redução de contratações sobrepostas ou descoordenadas.

76. Por isso, em regra, a ausência de previsão da demanda no PCA compromete a regularidade do processo e impede o prosseguimento válido da contratação, porque fragiliza a demonstração de aderência ao planejamento administrativo. Há, contudo, uma exceção expressa: o art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 10.947, de 2022, dispensa essa comprovação para os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

77. Essa dispensa, porém, deve ser compreendida com precisão. A norma apenas afasta, para esses órgãos, a exigência de comprovação formal de inclusão no PCA; ela não elimina o dever de planejamento. Em outras palavras, o que se excepciona é o instrumento formal, e não a necessidade de que a contratação esteja amparada por decisão administrativa planejada, motivada e documentada. Permanecem íntegros, portanto, o Princípio do Planejamento, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021, e o dever geral de ação planejada constante do art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

78. Desse modo, ainda que não se exija, em casos específicos, a prova formal de inclusão da demanda no PCA, a Administração continua obrigada a manter trilha documental suficiente para demonstrar como a necessidade foi identificada, quais critérios orientaram a decisão administrativa e de que forma a contratação se harmoniza com o planejamento institucional. O ponto central é este: a norma dispensa a formalidade do registro em determinado instrumento, mas não dispensa o conteúdo material do planejamento.

79. Além disso, a publicidade dos processos de contratação, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação), não se limita à divulgação dos atos formais. O Acórdão nº 1.732/2025 – Plenário do TCU esclarece que a mera publicação do inteiro teor dos processos de contratação na internet não substitui a necessidade de divulgação dos instrumentos de planejamento que os fundamentaram. Em outras palavras: a transparência do "processo" não prescinde da transparência do "planejamento" que o antecedeu.

80. Outrossim, é dever do Gestor observar a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas 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 – PLS,** instrumento de governança vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e ao plano plurianual, o qual deve seguir as diretrizes do Caderno de Logística Plano Diretor de Logística Sustentável (Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentavel/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf).

81. Conforme o art. 7º da Portaria nº 8.678, de 2021, a elaboração e implementação do PLS 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.

c) Requisitos da contratação

82. O inc. III do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve definir os requisitos da contratação, isto é, o conjunto de condições e exigências que a futura solução deverá observar para atender adequadamente à necessidade administrativa e ao interesse público. Esses requisitos funcionam como parâmetro de aceitabilidade da contratação, orientam a formulação das propostas, estruturam o julgamento do certame e fornecem referenciais objetivos para a fiscalização da execução contratual.

83. Por essa razão, devem ser definidos de modo claro, objetivo, suficiente e mensurável, evitando-se cláusulas genéricas, subjetivas ou abertas que comprometam a isonomia, reduzam a segurança jurídica e dificultem a verificação do cumprimento das obrigações. Na formulação desses requisitos, a Administração deve observar o **Princípio da Competitividade,** evitando exigências impertinentes, excessivas ou desproporcionais que limitem indevidamente a disputa ou direcionem a contratação.

84. Toda restrição deve guardar pertinência com o objeto e a finalidade da contratação, legitimando-se apenas quando houver justificativa técnica adequada, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 122/2012 – Plenário). O nível de detalhamento deve ser equilibrado: suficiente para permitir a correta compreensão da obrigação, a comparação das propostas e a fiscalização do contrato, mas sem minúcias desnecessárias que reduzam injustificadamente o universo competitivo.

c.1) Espécies de requisitos da contratação

85. Os requisitos da contratação abrangem dimensões complementares: (i) requisitos técnicos (que englobam as especificações técnicas do objeto e a aderência a normas de qualidade), (ii) requisitos de execução, (iii) parâmetros de desempenho, (iv) condições de garantia e assistência, (v) obrigações acessórias e (vi) critérios de sustentabilidade, quando pertinentes ao objeto.

86. Dentre esses, destaca-se: (i) **as especificações técnicas**, que compreendem características do bem ou serviço, desempenho esperado, materiais, dimensões, capacidade, requisitos de segurança, certificações obrigatórias, condições de armazenamento, transporte, manuseio, prazo de validade e garantia; (ii) **os requisitos de execução**, que envolvem aspectos operacionais e logísticos, como prazo e forma de entrega, local de execução ou fornecimento, condições de recebimento e aceitação, instalação, treinamento, manutenção e responsabilidades do contratado quanto a perdas, danos, vícios ou necessidade de substituição; e (iii) **os padrões de qualidade**, que devem ser fixados com objetividade, mediante critérios de aceitação, parâmetros de eficiência e desempenho, indicadores verificáveis e condições de correção de falhas ou defeitos.

c.2) Requisitos técnicos e normas aplicáveis

87. No que tange aos requisitos técnicos, a especificação do objeto deve observar, obrigatoriamente, as normas técnicas elaboradas pela **Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**, especialmente quanto aos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, em estrita observância ao art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

88. Nesse cenário, é legítima a exigência de **certificação** que comprove a conformidade do objeto com as referidas normas, visando garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos, desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório, conforme o Acórdão 898/2021 – Plenário do TCU.

89. Contudo, é imperativo distinguir entre **certificações compulsórias e voluntárias**. Certificações de caráter voluntário, como **as normas ISO**, não podem servir como critério de desclassificação de licitantes, sob pena de restrição indevida à competitividade. Somente é admissível exigir certificação quando esta for compulsória, como no caso de certificações expedidas pelo **INMETRO** quando obrigatórias por lei ou regulamento. Essa distinção é reforçada pela jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos nº 445/2016 – Plenário, 529/2018 – Plenário e 898/2021 – Plenário, que vedam a exigência de certificações voluntárias como condição de participação ou aceitação de propostas.

90. Recomenda-se, ainda, nas aquisições, a utilização do **Catálogo de Materiais Sustentáveis (CATMAT Sustentável)**, ferramenta que permite identificar itens sustentáveis aptos a substituir materiais similares, favorecendo a incorporação de critérios ambientais e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável na definição do objeto.

c.3) Critérios de sustentabilidade

91. Conforme orienta o **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**, o Estudo Técnico Preliminar, nas aquisições, deve abordar expressamente os critérios de sustentabilidade aplicáveis e, quando pertinente, também aspectos relacionados à logística reversa, ao desfazimento e à reciclagem de bens e resíduos. Os requisitos de sustentabilidade, além de requisitos da contratação, também podem se manifestar como **especificação do objeto**, **obrigação da contratada**, **habilitação jurídica**, **qualificação técnica**, desde que definidos de forma objetiva e compatível com o mercado fornecedor.

92. A relevância desse tema é reforçada pela jurisprudência do TCU, que vem recomendando a adoção de práticas de sustentabilidade socioambiental, ainda que com eventuais reflexos na economicidade imediata da contratação, exigindo, inclusive, justificativas quando tais práticas não forem adotadas. Nesse sentido, merecem destaque o Acórdão nº 1752/2011 – Plenário, o Acórdão nº 1375/2015 – Plenário, bem como os levantamentos voltados à aferição da governança e da gestão dos órgãos federais, a exemplo dos Acórdãos nº 588/2018 – Plenário e 2164/2021 – Plenário. Especificamente no campo da governança e gestão das contratações, o indicador **iGestContrat** (agregador **ContratSustent**) reforça que o tema assumiu relevo concreto no controle da governança.

93. A primeira providência da Equipe de Planejamento deve ser a consulta à versão mais atualizada do **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU**, a fim de verificar se o objeto da contratação está contemplado na parte específica do documento. No momento da elaboração deste parecer, a versão vigente é a 8ª edição, de outubro de 2025 (Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis_2025.pdf/view). Identificado o tema correspondente ao objeto licitado, recomenda-se atenção especial às colunas "Providência a ser tomada", "Principais determinações" e "Precauções", pois nelas constam os critérios de sustentabilidade já redigidos, bem como orientações sobre o local adequado de inserção de cada exigência nas minutas. Essa cautela é relevante porque, em determinados casos, uma exigência ambiental pode ser legítima como obrigação contratual ou especificação do objeto, mas inadequada como requisito de habilitação ou como condição indistintamente imposta a todos os licitantes, sob risco de restrição indevida à competitividade.

94. Ainda que o Guia Nacional constitua a principal referência prática para a inserção desses critérios, é necessário reconhecer que ele não contempla todos os objetos passíveis de contratação, concentrando-se, em regra, naqueles mais recorrentes na Administração Pública. Assim, quando o objeto não estiver previsto na parte específica do Guia, caberá à Equipe de Planejamento realizar pesquisa em busca de legislação específica vigente e atualizada aplicável ao caso, podendo inserir critérios de sustentabilidade não expressamente previstos no Guia, desde que o faça com base em norma válida, com indicação expressa da norma de suporte e dos dispositivos que fundamentam a exigência. Nessa pesquisa, devem ser considerados, conforme a natureza do objeto, diplomas como leis, decretos, instruções normativas, resoluções, portarias e normas expedidas por órgãos como ANVISA, INMETRO, Ibama, CONAMA, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, além do ministério ou da agência reguladora setorialmente competente.

95. A depender do produto a ser adquirido, pode ser necessário identificar previamente qual órgão regula o respectivo mercado. Como exemplo, Equipamentos de Proteção Individual – EPI são regulamentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e, em alguns casos, também pelo **INMETRO.** Produtos da área de saúde, em geral, sujeitam-se à regulamentação da ANVISA e, quando se tratar de equipamentos, também podem estar submetidos a normas do INMETRO. Para produtos em geral, recomenda-se sempre verificar se há certificação compulsória do INMETRO, pois somente nessa hipótese é juridicamente admissível exigir dos licitantes selo, etiqueta ou certificado correspondente. Certificações voluntárias, por outro lado, não podem ser convertidas em condição de participação ou de aceitabilidade, sob pena de afronta à competitividade, em linha com a jurisprudência do TCU já mencionada neste parecer. A consulta à lista oficial de produtos sujeitos à certificação compulsória é, portanto, medida recomendável sempre que o objeto assim o exigir.

96. Do mesmo modo, merece atenção a exigência de **Cadastro Técnico Federal – CTF,** frequentemente aplicável à aquisição de determinados produtos. O Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 13, de 23 de agosto de 2021, com atualização pela Instrução Normativa IBAMA nº 23, de 2025, fornece parâmetros relevantes para a verificação dos códigos incidentes. Havendo enquadramento de itens ou grupos licitados, poderá ser cabível a exigência do CTF, na forma orientada pelo próprio Guia Nacional, especialmente no tópico relativo a atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, inclusive na fabricação ou industrialização de produtos em geral.

97. Por fim, caso a Administração conclua que a contratação não se sujeita à adoção de critérios de sustentabilidade, ou que determinada exigência ambiental restringe indevidamente a competição no mercado pertinente, deverá apresentar justificativa expressa, específica e fundamentada nos autos, conforme orientação do Parecer nº 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União.

c.4) Fundamentação e justificativa dos requisitos

98. Em linha com a jurisprudência do TCU, especialmente o Acórdão nº 330/2021 – Plenário, recomenda-se que a Equipe de Planejamento explicite, já nessa etapa, as razões técnicas que justificam exigências relevantes, como certificações, garantias, critérios de sustentabilidade, logística reversa, assistência técnica, exigência de amostras, condições de subcontratação e demais condicionantes que possam impactar a disputa ou a execução contratual.

99. Considerando que o TCU determinou constar dos Estudos Técnicos Preliminares as justificativas para todas as

exigências constantes do Edital e do Termo de Referência e considerando os requisitos da contratação que constam na minuta padronizada do Termo de Referência da Advocacia-Geral da União, recomenda-se à Equipe de Planejamento que também se manifeste, neste tópico, os seguintes aspectos, quando pertinentes ao caso concreto: indicação de marcas ou modelos; exigência de amostra; exigência de carta de solidariedade; subcontratação; garantia da contratação; reserva de cotas para ME/EPP; margem de preferência.

100. A análise específica de cada uma dessas matérias é realizada em tópicos próprios deste Parecer, os quais deverão ser observados para fins de adequada instrução e motivação do processo.

d) Estimativas das quantidades para a contratação

101. O inc. IV do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige 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. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração Federal deve estimar, de forma clara e com máxima precisão possível, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa.

102. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras deve considerar a **expectativa de consumo anual**, mediante **adequadas técnicas quantitativas**, admitindo-se o fornecimento contínuo. A regra é que a estimativa do quantitativo considere a expectativa de consumo anual, cujo cálculo deverá utilizar-se de adequadas técnicas quantitativas – tais como a média de consumo anual de anos anteriores –, com o objetivo de estimar quantitativos de forma segura, racional e alinhada ao interesse público.

103. No entanto, quando a natureza da aquisição impede ou não recomenda que o planejamento seja baseado na expectativa de consumo anual, a Administração Federal deve recorrer a outras técnicas e critérios de dimensionamento, devidamente certificados e justificados nos autos. Isso pode ocorrer em: (i) aquisições de bens duráveis de uso não recorrente; (ii) compras pontuais ou emergenciais; e (iii) contratações para projetos específicos ou eventos. Nesses casos, podem ser utilizados indicadores técnicos, normativos ou operacionais para projetar a demanda, avaliação do número de usuários atendidos, eventos programados ou beneficiários estimados.

104. Além disso, algumas vezes, além do quantitativo estimado, o órgão gerenciador apresenta um percentual de acréscimo a esse quantitativo, denominado **"margem de segurança"**. A alegação de que se trata de margem de segurança não dispensa a devida motivação e justificativa a respeito da escolha daquele determinado percentual. A definição do aspecto quantitativo exige detalhamento minucioso, incluindo a escolha da metodologia aplicada e os cálculos realizados, a fim de evitar superdimensionamento ou subdimensionamento, que podem causar prejuízos, desperdício ou descontinuidade de atividade administrativa.

105. Todas essas informações devem estar devidamente registradas no Estudo Técnico Preliminar para garantir transparência e rastreabilidade, pois se trata de aspecto frequentemente sujeito a verificação e questionamentos por parte dos órgãos de controle. Estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda, não são admitidas. 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 (Acórdão nº 2.459/2021 – Plenário do TCU).

106. A **memória de cálculo** é o registro detalhado e fundamentado de como as quantidades foram apuradas. Ela deve demonstrar, de forma clara e rastreável: a origem dos dados utilizados (histórico de consumo, projeções de demanda, número de usuários); os critérios e parâmetros adotados para a estimativa; os cálculos realizados, com indicação das fórmulas e valores intermediários; e as premissas assumidas e suas justificativas. A memória de cálculo permite que a Administração Federal, os licitantes e os órgãos de controle verifiquem a razoabilidade das quantidades solicitadas, evitando superestimativas (que geram desperdício e sobrepreço) ou subestimativas (que comprometem o atendimento da necessidade).

107. Os documentos que dão suporte às estimativas variam conforme a natureza do objeto e as características da demanda. Podem incluir: histórico de consumo de exercícios anteriores; registros de entrada e saída de materiais (almoxarifado); projeções de demanda baseadas em indicadores; levantamentos de estoque atual; estudos técnicos específicos (laudos, pareceres, diagnósticos); dados epidemiológicos ou estatísticos, quando aplicável. Esses documentos devem ser juntados aos autos ou referenciados de forma a permitir sua localização e verificação.

108. **Atenção:** A simples anexação de históricos de consumo ou relatórios estatísticos é insuficiente para validar o planejamento. A Administração deve realizar uma análise crítica e fundamentada dessas evidências, demonstrando a correlação direta entre os dados passados e a real necessidade prospectiva do órgão, de modo a evitar a replicação acrítica de demandas.

109. Caso adotado o Sistema de Registro de Preços, a Equipe de Planejamento deverá informar qual é a previsão ou a **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.

110. Outrossim, é possível ao órgão demandante estipular, no Edital, uma **quantidade mínima** de unidades de bens a ser cotada, desde que devidamente justificado (art. 15, inc. 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.

111. Essa faculdade de oferecer quantidades parciais, inferiores à demanda máxima, viabiliza a participação de empresas de diferentes portes, com diferentes disponibilidades de estoques. Nesse caso, poderá existir múltiplos fornecedores a serem demandados para o mesmo item. 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.

112. Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 2021, admite que o licitante apresente proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no Edital, vinculando-se ao limite ofertado (art. 82, inc. IV). Essa inovação tem utilidade prática, mas exige modelagem cuidadosa, pois pode gerar cenários em que o vencedor do certame atende apenas parcela do objeto, deixando saldo relevante a ser suprido por outros licitantes.

113. O Acórdão nº 1.564/2025 – Plenário do TCU é referência central para esse cenário. No caso concreto, houve pregão para registro de preços em que a proposta vencedora foi apresentada para quantitativo parcial mínimo (30%) e com preço excepcionalmente baixo. O órgão, ao tratar o preço da vencedora parcial como se fosse parâmetro obrigatório para o saldo, desclassificou licitantes que tinham preços acima do vencedor parcial, mas ainda assim abaixo do valor estimado.

114. O Tribunal considerou essa desclassificação irregular, destacando que: o fato de um licitante ter vencido com cotação parcial não autoriza presumir que os demais estejam obrigados a igualar seu preço para permanecerem classificados; propostas abaixo do valor máximo estimado não podem ser descartadas sem fundamento legal e editalício consistente, sob pena de violação à legalidade, vinculação ao Edital, interesse público, economicidade e eficiência; a exclusão indevida de propostas impede a formação do cadastro de reserva e compromete a continuidade do fornecimento do saldo remanescente; e não se sustenta a justificativa de limitação operacional do sistema eletrônico quando há possibilidade de configurar e classificar propostas com preços distintos.

115. Assim, a lição prática é direta: quando o Edital admitir cotação parcial, a Administração Federal deve estruturar a aceitabilidade e a continuidade do certame de modo a não confundir o teto de aceitabilidade (valor estimado) com o preço da melhor proposta parcial. O teto continua sendo o parâmetro máximo. Já o preço do adjudicatário parcial é referência apenas para os licitantes que, voluntariamente, aceitem compor o cadastro de reserva em igualdade de preço.

e) Levantamento de mercado

116. O levantamento de mercado, nos termos do inc. V do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, constitui etapa crucial no planejamento das contratações públicas, visando identificar as soluções disponíveis que atendam à necessidade da Administração Federal e justificar técnica e economicamente a escolha do tipo de solução a contratar. O levantamento de mercado desdobra-se em duas etapas essenciais: a primeira, em que se define "o que" será comprado; e a segunda, em que se investiga "como contratar".

117. Na primeira etapa, deve-se fazer o levantamento das soluções disponíveis no mercado que possam atender à necessidade pública identificada. É o momento mais crítico do planejamento, pois é nele que se define o objeto da contratação com suas peculiaridades técnicas. A Equipe de Planejamento deve demonstrar, de forma expressa e fundamentada: quais alternativas de bens e produtos existem no mercado para atender à necessidade; porque escolheu exatamente aqueles itens e não outros modelos ou tecnologias diferentes; que as especificações técnicas não estão "amarradas" a uma única marca ou fornecedor; e que existem vários fabricantes capazes de atender àquelas exigências técnicas.

118. É fundamental que haja uma justificativa técnica e econômica para a escolha, embasada em uma análise comparativa entre as alternativas. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiterado a importância dessa análise. O Acórdão nº 214/2020 – Plenário, por exemplo, exige a identificação de um conjunto representativo de modelos antes da elaboração das especificações técnicas, ao passo que o Acórdão nº 2.829/2015 – Plenário enfatiza a necessidade de ampla pesquisa de mercado para evitar o direcionamento do certame. Ademais, o Acórdão nº 248/2017 – Plenário veda a restrição a fabricante único sem estudo técnico preliminar fundamentado, alertando que especificações técnicas direcionadas a marca específica configuram restrição indevida à competitividade.

119. A análise técnica deve ser documentada mediante Declaração Técnica assinada por profissional habilitado ou equipe especializada, laudo ou parecer técnico que justifique especificações e quantitativos, análise comparativa formal entre alternativas consideradas, e comprovação de que os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis.

120. A segunda etapa do levantamento de mercado, por sua vez, investiga a melhor forma de proceder à contratação. Esta fase envolve a análise das formas de contratação, tais como licitação própria, adesão a Ata de Registro de Preços, Sistema de Registro de Preços (SRP) e contrato de fornecimento continuado. Essa escolha deve ser expressamente motivada nos autos do processo, demonstrando que foram consideradas todas as opções viáveis. A análise deve considerar aspectos como economicidade, qualidade, segurança, eficácia, eficiência, padronização e competição.

121. Ademais, a Administração Federal deve considerar a possibilidade de compra ou locação de bens, avaliando os custos e benefícios de cada opção e demonstrando de forma fundamentada a vantajosidade da escolha feita. Essa análise deve considerar o custo total, incluindo aquisição, manutenção, depreciação, obsolescência e valor residual.

122. É fundamental realizar também uma análise comparativa entre as alternativas contratuais, especialmente entre o SRP e o contrato de fornecimento continuado (art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021). Para tanto, a Equipe de Planejamento deve classificar os produtos quanto à previsibilidade da demanda, avaliando as vantagens e desvantagens de cada instrumento contratual. O SRP é mais adequado para demandas imprevisíveis, enquanto o fornecimento continuado pode ser mais vantajoso para itens de uso regular e previsível, oferecendo maior previsibilidade ao fornecedor e redução de custos administrativos. A ausência de análise comparativa entre essas alternativas, sem a devida justificativa técnica e econômica, representa lacuna no planejamento, comprometendo a demonstração de que a solução escolhida é a mais adequada.

123. Outrossim, a Equipe de Planejamento da Contratação deve verificar se a necessidade pode ser atendida por meio de participação em Intenções de Registro de Preços (IRPs) em andamento (art. 10 do Decreto nº 11.462, de 2023) ou por adesão a atas vigentes (art. 31 do mesmo Decreto). A motivação administrativa deve demonstrar, de modo objetivo, se houve análise concreta da viabilidade de participação ou adesão e, em caso negativo, quais razões técnicas ou jurídicas afastaram essas alternativas.

124. Dessa forma, não basta a mera afirmação genérica de que "não foram encontradas atas de registro de preços vigentes para participação ou para adesão". É necessária a documentação da pesquisa realizada, com registro da consulta às IRPs em andamento e, quando pertinente, às atas vigentes potencialmente aderíveis, mediante juntada de relatórios sistêmicos, extratos ou capturas de tela extraídos de plataformas oficiais, como o PNCP e o Compras.gov.br, com indicação de data e hora. A motivação administrativa deve demonstrar, de modo objetivo, se houve análise concreta da viabilidade de participação ou adesão e, em caso negativo, quais razões técnicas, jurídicas ou de conveniência administrativa afastaram essas alternativas.

125. As falhas recorrentes identificadas nos processos licitatórios incluem a confusão entre levantamento de mercado e pesquisa de preços, a ausência de justificativa para a escolha de itens específicos, especificações técnicas sem fundamentação, análise limitada a uma única solução e a falta de análise comparativa entre as alternativas contratuais. A manutenção de um ETP com tais deficiências expõe a Administração Federal a riscos significativos, tais como a impugnação do Edital, questionamento pelos órgãos de controle, alegação de direcionamento, responsabilização pessoal dos agentes envolvidos e, até mesmo, a licitação deserta, com o consequente atraso no atendimento da necessidade pública.

f) Estimativa do valor da contratação

126. O inc. VI do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a 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 Federal optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

127. 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 Federal, 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.

128. Nesse contexto, cumpre alertar que existe a possibilidade de a cotação orçamentária demonstrar a inviabilidade ou inadequação econômica da solução escolhida. Dessa forma, a depender do caso concreto, postergar a realização da devida pesquisa de preço (aquela que se pauta pelos requisitos da Lei nº 14.133, de 2021, e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021) para momento posterior à realização do Estudo Técnico Preliminar pode ensejar a perda de todo o trabalho já feito ou a necessidade de refazimento dos estudos técnicos para encontrar nova solução que seja viável economicamente ou que tenha melhor custo-benefício.

g) Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso

129. O inc. VII do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a descrição da solução como um todo, extrapolando a mera especificação do item para considerar o ciclo de vida completo do objeto. O principal objetivo é identificar a alternativa que melhor atenda às necessidades administrativas, garantindo que a escolha seja tecnicamente adequada, economicamente justificável e administrativamente exequível.

130. Essa descrição deve ser abrangente e considerar todas as etapas relevantes à utilidade do bem para a Administração, desde o planejamento da demanda e obtenção até o exaurimento de sua vida útil e a destinação final ambientalmente adequada. Tal compreensão está em harmonia com a noção de ciclo de vida prevista no art. 3º da Lei nº 12.305, de 2010, abrangendo o desenvolvimento, a obtenção de insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final. Assim, a Equipe de Planejamento da Contratação deve elaborar uma descrição que contemple não apenas o objeto principal, mas todas as obrigações acessórias indispensáveis para que a solução gere os resultados esperados.

131. A descrição da solução deve abranger, conforme a complexidade do caso: (i) **Detalhamento técnico e funcional:** Características completas, especificações de desempenho, padrões de qualidade, normas técnicas aplicáveis (ABNT, INMETRO, ISO) e compatibilidade com a infraestrutura ou equipamentos já existentes; (ii) **Manutenção e assistência técnica:** Condições de manutenção preventiva e corretiva, prazos de resposta para chamados, disponibilidade de peças de reposição, garantia do fabricante e centros de serviço autorizados. Um bem de alta qualidade, sem suporte adequado, pode tornar-se inútil ou subutilizado; (iii) **Capacitação e treinamento:** Cursos operacionais para servidores, manuais técnicos em português e suporte durante o período de aprendizado; e (iv) **Logística e instalação:** Condições de embalagem, transporte, armazenamento, seguro, procedimentos de recebimento, montagem, calibração e validação de desempenho (comissionamento).

h) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

132. O inc. VIII do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige as justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Nas aquisições da Administração Pública, a regra é atender ao **Princípio do Parcelamento,** previsto no art. 40, inc. V, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021, desde que tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

133. O parcelamento consiste na divisão do objeto em vários itens ou lotes – certames autônomos, mesmo que em um só Edital – com adjudicação separada. A jurisprudência do TCU é clara quanto à obrigatoriedade da adjudicação por item, e

não por preço global, quando o objeto seja divisível, não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. O objetivo é propiciar a ampla participação de licitantes que, sem capacidade para a totalidade do objeto, possam executar itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade, conforme a Súmula TCU nº 247 e o Acórdão nº 8.321/2024 – Segunda Câmara.

134. Ao aplicar o Princípio do Parcelamento, a Equipe de Planejamento deve observar os critérios estabelecidos no art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021: a viabilidade da divisão do objeto em lotes; o aproveitamento das peculiaridades do mercado local; o dever de buscar a ampliação da competição; e de evitar a concentração de mercado. Esses critérios revelam que o parcelamento não é apenas uma opção técnica, mas um instrumento de política pública voltado à democratização do acesso às contratações governamentais.

135. Nos casos em que o parcelamento se revele, comprovadamente, inviável ou desvantajoso, a Administração Federal pode optar pela não adoção do parcelamento, com adjudicação por preço global do grupo ou lote. O art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, elenca, de forma não taxativa, as hipóteses em que **o parcelamento não será adotado:** quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendarem a compra do item do mesmo fornecedor; quando o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

136. A decisão de não parcelar uma contratação, como medida excepcional, deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que a justifiquem (Acórdão nº 1.695/2011 – Plenário). Em qualquer hipótese, incumbe ao Gestor demonstrar que a ausência de parcelamento não restringe indevidamente a competitividade e promove ganhos para a Administração Pública (Acórdão nº 2.529/2021 – Plenário). A licitação conjunta de equipamentos e serviços de instalação ilustra bem essa exigência: por ser exceção à regra do parcelamento, demanda demonstração de que a segregação traria prejuízos e que a aquisição conjunta é a mais adequada técnica e economicamente (Acórdão nº 1.134/2017 – Segunda Câmara).

137. 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 (Acórdão nº 1.650/2020 – Plenário). Ressalta-se 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 ou contratação avulsa de item não registrado, mesmo que tenha participado com menor preço unitário no certame (Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário).

138. À vista disso, o Decreto nº 11.462, de 2023, nos termos dos arts. 12 e 13, estabeleceu que, na hipótese de justificada aglutinação de itens em um mesmo grupo, deve-se observar que o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos será indicado no Edital; e 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.

139. Os dispositivos relativos à **indicação de marca ou modelo** (art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021) e à **prova de qualidade** (art. 42 da Lei nº 14.133, de 2021) atuam como salvaguardas da competitividade quando há definição de itens ou lotes. A indicação de marca ou modelo é excepcional, exigindo justificativa formal nas hipóteses previstas em lei, enquanto a prova de qualidade pode ser demonstrada por meio de normas técnicas, declaração de outro órgão ou certificações. Esses mecanismos permitem que o parcelamento seja implementado sem direcionamento, assegurando que as especificações técnicas não amarem o certame a fornecedor específico.

140. A **padronização,** tratada no art. 43 da Lei nº 14.133, de 2021, é fator que frequentemente se conecta à decisão de não parcelar. O processo de padronização deve conter parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia; despacho motivado da autoridade superior com a adoção do padrão; e síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial. Quando a Administração Federal justifica o não parcelamento com base em padronização ou compatibilidade, é essencial que o lastro esteja ancorado em processo de padronização formalmente constituído.

141. Por fim, alerta-se para os **riscos da ausência de justificativa** para o não parcelamento. A ausência de justificativa plausível para o não parcelamento da contratação expõe a Administração Federal a riscos significativos: impugnação do Edital, pois licitantes podem questionar a modelagem adotada, alegando restrição indevida à competitividade e violação ao Princípio do Parcelamento; questionamentos pelos órgãos de controle, pois o TCU e as unidades de controle interno podem determinar a anulação do certame ou a realização de nova licitação com parcelamento adequado; alegação de direcionamento, pois a aglutinação injustificada de itens pode ser interpretada como medida para beneficiar fornecedor específico, configurando potencial ato de improbidade administrativa; responsabilização pessoal dos agentes, pois a decisão de não parcelar sem fundamentação técnica pode caracterizar erro grosseiro, ensejando aplicação de sanções administrativas, civis e penais aos responsáveis; licitação deserta ou fracassada, pois a restrição à participação de empresas de menor porte pode resultar em reduzido número de licitantes, comprometendo a competitividade e a economicidade do certame; e prejuízo ao erário, pois a ausência de competição ampla pode resultar em preços menos vantajosos, contrariando os Princípios da Economicidade e Eficiência.

i) Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade

142. O inc. IX do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a demonstração dos resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. A demonstração dos resultados pretendidos é o fechamento lógico do Estudo Técnico Preliminar, onde a Equipe de Planejamento demonstra, de forma objetiva e mensurável, os benefícios efetivos esperados com a contratação.

143. Em se tratando de aquisição de bens, os resultados pretendidos não se confundem com a simples descrição do objeto, nem com a afirmação genérica de que a compra atenderá à necessidade administrativa. O que se exige é a demonstração dos benefícios efetivos e verificáveis esperados com a contratação, especialmente em termos de economicidade, eficiência, eficácia, qualidade e, quando pertinente, sustentabilidade.

144. Sob a perspectiva da economicidade, deve-se evidenciar a obtenção da **melhor relação custo-benefício**. Os resultados pretendidos devem abranger: (i) **eficiência e eficácia:** melhoria do fluxo de abastecimento, redução do tempo de reposição, simplificação do gerenciamento de estoques e aptidão do bem para atender à demanda; (ii) **qualidade:** devem ser evidenciados ganhos relacionados ao desempenho, à confiabilidade, à segurança, à conformidade técnica e à vida útil do produto; (iii) **sustentabilidade:** redução de desperdícios, menor impacto ambiental, maior eficiência energética, utilização de materiais sustentáveis ou viabilidade de logística reversa.

145. A demonstração desses resultados deve basear-se em dados concretos, indicadores mensuráveis e parâmetros comparativos, evitando afirmações abstratas. O ETP deve revelar por que a solução escolhida representa o melhor aproveitamento dos recursos, guardando coerência com o planejamento institucional do órgão. A ausência dessa demonstração enfraquece a motivação da contratação e dificulta a aferição posterior da vantajosidade do ajuste, ampliando o risco de aquisições ineficientes ou desperdício de recursos públicos.

j) Providências pré-contratuais

146. O inc. X do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a indicação das providências a serem adotadas pela Administração Pública antes da celebração do contrato, especialmente as relacionadas à capacitação de servidores para a fiscalização e a gestão contratual. Tais providências são medidas preparatórias indispensáveis entre a homologação do certame e o início efetivo da execução, reconhecendo-se que uma contratação bem-sucedida depende da adequada preparação da fase de execução.

147. A capacitação de servidores é a providência mais relevante, abrangendo treinamento técnico específico sobre o objeto, formação em gestão contratual, operação de sistemas informatizados e orientação sobre procedimentos de recebimento e aplicação de sanções. Além da capacitação, outras providências devem ser mapeadas: designação formal de fiscal e gestor; constituição de comissão de recebimento; preparação de ambiente físico para instalação; aquisição de materiais necessários à fiscalização; e verificação de disponibilidade orçamentária. A fiscalização contratual, prevista no art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, exige que o Fiscal verifique a conformidade da execução, anote ocorrências e comunique irregularidades ao Gestor.

148. A ausência de indicação das providências pré-contratuais no ETP, ou a não realização dessas providências antes da celebração do Contrato, expõe a Administração Federal a riscos significativos. Servidores sem capacitação adequada podem não identificar descumprimentos contratuais, resultando em prejuízos para a Administração Federal. A falta de preparação pode gerar atrasos, omissões ou erros na condução do Contrato, comprometendo os resultados pretendidos. O TCU e as unidades de controle interno podem identificar falhas na fiscalização e determinar correções ou sanções. A ausência de providências pode caracterizar negligência na gestão, ensejando responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos. A fiscalização inadequada pode permitir que o contratado deixe de cumprir obrigações, sem que a Administração Federal adote as medidas cabíveis. Sem fiscalização eficaz, os objetivos da contratação podem não ser alcançados, frustrando a necessidade administrativa que motivou o procedimento.

k) Contratações correlatas e/ou interdependentes

149. O inc. XI do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige o mapeamento de contratações correlatas ou interdependentes, de modo a evitar duplicidades e garantir que as decisões sejam coerentes. Contratações correlatas são aquelas que mantêm relação de complementaridade, dependência ou sobreposição entre si, podendo manifestar-se como contratações complementares, dependentes (onde a execução de uma condiciona a outra) ou sobrepostas (que atendem necessidades semelhantes).

150. O mapeamento envolve identificar contratos vigentes, verificar processos licitatórios em andamento, analisar atas de registro de preços e consultar sistemas de controle como o PNCP e o Sistema ETP Digital. A ausência deste mapeamento pode gerar duplicidade de contratações, incompatibilidade técnica e desperdício de recursos públicos. Além de evitar duplicidades, o mapeamento permite o alinhamento técnico, temporal, orçamentário e logístico entre as contratações, garantindo que as decisões administrativas sejam harmônicas e integradas.

l) Possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento

151. A descrição dos **possíveis impactos ambientais** e das respectivas **medidas mitigadoras**, conforme exigido pelo artigo 18, § 1º, inc. XII, da Lei nº 14.133, de 2021, reflete a integração do desenvolvimento sustentável ao núcleo do planejamento das contratações públicas, em harmonia com o art. 11, inc. IV, do mesmo diploma legal e com as diretrizes do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

152. Compete à Equipe de Planejamento da Contratação realizar, ainda na fase do estudo técnico preliminar, um diagnóstico técnico e proporcional à natureza do objeto, avaliando o ciclo de vida da solução — desde a aquisição até a destinação final — para **identificar riscos negativos**, como o consumo excessivo de recursos e a emissão de poluentes, bem como benefícios operacionais e econômicos, a exemplo da redução de insumos. Essa análise deve ser pautada pela prevenção, permitindo a definição antecipada de **medidas de tratamento** que evitem posturas meramente reativas, estendendo-se inclusive a aspectos frequentemente negligenciados, como o impacto ambiental da destinação final embalagens e rótulos, cuja relevância deve ser aferida conforme a especificidade do item licitado.

153. No tocante especificamente à **logística reversa**, prevista no art. 18, § 1º, inc. XII, da Lei nº 14.133, de 2021, cumpre observar que sua implementação não decorre automaticamente da simples existência da Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Conforme orienta o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, para incluí-la no processo, a Equipe de Planejamento da Contratação precisa verificar se existe base normativa específica aplicável ao objeto, como também regulamento editado pelo Poder Público na esfera federal, estadual, distrital ou municipal, bem como acordo setorial ou termo de compromisso, que tenha implementado sistema de logística reversa para o produto ou embalagem em questão.

154. Nessa investigação, revela-se útil a consulta ao **SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos**, especialmente na seção referente à logística reversa. Cumpre ressaltar, ainda, que os sistemas de logística reversa implementados por acordos setoriais e por termos de compromisso exigem atenção redobrada, pois somente se aplicam aos respectivos signatários e nos estritos termos definidos no instrumento.

155. Além disso, deve-se evitar a imposição da logística reversa como requisito indistintamente dirigido a todos os licitantes, uma vez que tal exigência pode acarretar restrição indevida à competitividade e aumento de custos. A orientação mais adequada, em regra, é que a logística reversa seja prevista como **obrigação contratual da futura contratada**, e não como requisito genérico de habilitação ou condição ampla de participação, salvo quando houver fundamento normativo específico que imponha solução diversa.

156. Assim, a adequada instrução do ETP com a identificação de medidas mitigadoras viáveis e juridicamente sustentáveis assegura que a contratação não apenas atenda à necessidade administrativa imediata, mas também contribua para o uso racional dos recursos e para a prevenção de passivos ambientais futuros, consolidando a governança e a integridade do certame.

m) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

157. O inc. XIII do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, exige o posicionamento conclusivo do ETP quanto à adequação da contratação para atender à necessidade identificada, com base em todos os elementos avaliados ao longo do estudo.

158. Esse item funciona como a síntese decisória do ETP. Não é mera repetição do que já foi dito, nem uma conclusão genérica ("é viável e oportuno"). Trata-se do registro formal, claro e motivado de que a solução escolhida é tecnicamente adequada, economicamente justificável e administrativamente exequível, demonstrando coerência entre necessidade, alternativas analisadas, solução selecionada e modelo de contratação. O posicionamento conclusivo deve demonstrar que a contratação é a resposta mais vantajosa e apropriada ao interesse público, dentro das condições reais de execução do órgão.

159. Por fim, a conclusão deve servir como ponte direta para o Termo de Referência, deixando claro que o ETP forneceu base técnica suficiente para a definição do objeto, do modelo de contratação e dos parâmetros de execução e fiscalização, evitando alterações posteriores sem motivação compatível.

n) Não obrigatoriedade de publicação do ETP

160. O Acórdão nº 2.273/2024 - Plenário do TCU consolidou a interpretação de que a Lei nº 14.133, de 2021, não impõe a anexação obrigatória do Estudo Técnico Preliminar (ETP) ao instrumento convocatório. Essa orientação fundamenta-se no artigo 54, § 3º, da referida Lei, que autoriza a disponibilização dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) apenas após a homologação, bem como na Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, que admite o sigilo do ETP sob o amparo da Lei de Acesso à Informação. Assim, a decisão de publicizar o ETP como anexo do Edital constitui uma **faculdade discricionária da Administração**, que deve avaliar, no caso concreto, se tal medida efetivamente otimiza a formulação das propostas ou se introduz riscos desnecessários de antinomias entre os artefatos do planejamento.

161. Caso a opção seja pela publicação, a Equipe de Planejamento da Contratação deve assegurar a absoluta harmonia entre o ETP, o Termo de Referência (TR) e o Edital, visto que eventuais dissonâncias ou ambiguidades entre esses instrumentos fragilizam a segurança jurídica do certame, ensejam impugnações e podem acarretar a nulidade de cláusulas ou a responsabilização dos agentes públicos por negligência técnica. Por outro lado, se a Administração optar pela não anexação do ETP, o Termo de Referência deve assumir uma postura de autossuficiência motivadora, absorvendo as justificativas que originalmente estariam alocadas no estudo técnico.

162. Essa providência é crítica porque as minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União pressupõem a publicidade do ETP e remetem a ele fundamentações essenciais, como a caracterização do objeto, o dimensionamento de quantitativos, a análise do ciclo de vida, a indicação de marcas e a exigência de garantias. Portanto, para evitar que o instrumento convocatório fique lacunoso, a Equipe de Planejamento deve suprimir remissões genéricas ao ETP e transpor para o TR todas as informações e justificativas técnicas indispensáveis à compreensão integral da demanda pelo mercado, garantindo a observância aos Princípios da Publicidade, Transparência e Competitividade sem comprometer a estabilidade do processo licitatório.

II.4.5. Termo de Referência

163. O Termo de Referência (TR), conforme a inteligência do art. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133/2021, constitui o instrumento de governança indispensável para a contratação de bens e serviços.

164. O Termo de Referência (TR) materializa a inteligência do planejamento iniciada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), funcionando como o instrumento normativo que converte o diagnóstico da necessidade em regras práticas de execução. Enquanto o ETP se debruça sobre a investigação do problema e a viabilidade da solução, o TR foca na solução já definida, transformando as conclusões técnicas em cláusulas vinculantes que disciplinam o objeto, os quantitativos, os deveres da contratada e os mecanismos de fiscalização.

165. Este documento possui conteúdo mínimo taxativo e deve observar os parâmetros estabelecidos no art. 6º, inc. XXIII, combinado com o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022. Portanto, com fundamento nesse regramento legal e normativo, os elementos essenciais que devem compor o Termo de Referência são:

a) Definição do objeto

a.1) natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação

166. O objeto da contratação constitui o núcleo do Termo de Referência. Sua definição deve ser precisa, completa e aderente à necessidade administrativa, evitando-se, de um lado, descrições genéricas que ampliem indevidamente a margem de discricionariedade na seleção e no julgamento e, de outro, especificações excessivas ou irrelevantes que resultem em restrição injustificada à competitividade, em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Súmula nº 177).

167. Compete à área técnica demandante avaliar e declarar a natureza do objeto, conforme a tipologia prevista na Lei nº 14.133, de 2021, distinguindo-se, em especial: (i) **bem comum** (art. 6º, inc. XIII), entendido como aquele passível de padronização, com especificações usuais de mercado; e (ii) **bem especial** (art. 6º, inc. XIV), caracterizado por requisitos técnicos mais complexos, que demandam especificações singulares.

168. Esse enquadramento repercute diretamente sobre a modelagem da contratação, inclusive quanto à modalidade licitatória cabível. Em linha com a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da AGU, compete ao agente ou setor técnico declarar se o objeto é comum, para fins de adoção do Pregão; sendo o objeto especial, deverá ser adotada modalidade compatível, como a Concorrência, observadas as normas aplicáveis.

169. Também deve constar do TR o registro de que a contratação não se destina à aquisição de bem de luxo, nos termos do art. 20 da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 10.818, de 2021, salvo hipótese excepcional devidamente motivada, com aderência às situações previstas no art. 4º do referido Decreto.

170. A Equipe de Planejamento da Contratação deve, ainda, definir o regime de fornecimento adequado, pois essa escolha repercute no dimensionamento da demanda, na logística, na Economicidade e no desenho das cláusulas de execução. Em termos práticos, a contratação pode envolver: (i) **fornecimento contínuo** (art. 6º, inc. XV, da Lei nº 14.133, de 2021), quando a Administração Federal realiza compras destinadas à manutenção de sua atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas , a exemplo de insumos hospitalares, combustíveis e materiais de consumo recorrente; e (ii) **fornecimento não contínuo**, quando a necessidade é pontual ou se exaure com a entrega; e, neste caso, o fornecimento pode ser (ii.a) **integral,** com entrega única, ou (ii.b) **parcelado,** com entregas fracionadas ao longo do período contratual. Quando o fornecimento for parcelado, o Termo de Referência deve discriminar previamente as parcelas, os prazos e as condições de entrega, permitindo aferição objetiva do cumprimento e facilitando a fiscalização.

171. Quando o fornecimento for parcelado, o TR deverá discriminar previamente as parcelas, os prazos e as condições de entrega, permitindo aferição objetiva do cumprimento contratual e facilitando a fiscalização.

172. Para fins de enquadramento, registra-se que a compra com **entrega imediata**, na forma do art. 6º, inc. X, da Lei nº 14.133, de 2021, é aquela cujo prazo de entrega é de até 30 (trinta) dias, contado da ordem de fornecimento, consideradas eventuais prorrogações. Se o prazo ultrapassar esse limite, a entrega não será considerada imediata, ainda que se trate de fornecimento integral. Esse enquadramento pode ser relevante, inclusive, para avaliar a possibilidade de substituição do termo de contrato por instrumento equivalente, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, observadas as orientações aplicáveis.

173. Quanto aos quantitativos, sua definição deverá decorrer de base fática e técnica, com apoio nas estimativas já justificadas no ETP, incluindo histórico de consumo, projeções técnicas, sazonalidade, perfil de uso, giro de estoque e criticidade do item, quando cabível. No TR, os quantitativos devem aparecer de forma consolidada, clara e apta à compreensão pelo mercado.

174. Nas contratações estruturadas no Sistema de Registro de Preços, havendo órgãos participantes, recomenda-se a individualização dos quantitativos por órgão, de modo a assegurar rastreabilidade, governança do consumo e coerência com os instrumentos de planejamento. Nessa linha, a minuta padronizada da Advocacia-Geral da União prevê tabelas de estimativas de consumo por órgão gerenciador e por órgão(s) participante(s), com campos de requisição mínima, requisição máxima e quantidade total.

175. No que se refere ao prazo do contrato e à possibilidade de prorrogação, o ponto de partida, nas hipóteses de fornecimento não contínuo, é o art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, segundo o qual a duração deve estar previamente prevista no Edital e compatibilizada com a disponibilidade de créditos orçamentários e, quando for o caso, com a previsão no plano

plurianual. Nessa hipótese, a vigência deve refletir a realidade da execução, não se presumindo, por automatismo, prazo de 12 meses.

176. Em contrapartida, nas hipóteses de fornecimento contínuo, incidem os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021, admitindo-se contratação com prazo de até 5 anos, com possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite legal, desde que observados os requisitos de vantajosidade, governança e manutenção do interesse público.

177. Por fim, deve-se evitar confusão entre a vigência da contratação e a vigência da Ata de Registro de Preços. A Ata não se confunde com Contrato, nem gera, por si só, obrigação de contratar. A contratação dela decorrente deve ocorrer dentro do prazo de validade da Ata, mas a vigência do Contrato ou instrumento equivalente é regida pelos marcos legais próprios e deve indicar termo inicial específico, em regra a data de assinatura do instrumento contratual ou data futura nele estabelecida.

a.2) especificação do produto, preferencialmente conforme Catálogo Eletrônico de Padronização

178. A especificação técnica representa o eixo de sustentação do objeto, delimitando-o de forma a viabilizar a comparabilidade objetiva das propostas e a seleção da solução de maior vantajosidade técnica e econômica. No âmbito do TR, a especificação deve converter as conclusões do ETP em obrigações contratuais precisas, abstendo-se de reproduzir a motivação analítica da fase preparatória e focando na descrição de requisitos verificáveis e mensuráveis.

179. Para assegurar a higidez do certame e a eficácia da fiscalização, a redação deve observar os seguintes parâmetros:

(i) **Vetores de Desempenho:** O objeto deve ser descrito a partir de métricas de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, utilizando-se de termos técnicos padronizados e unidades de medida oficiais. É vedada a utilização de adjetivações vagas ou subjetivas (ex: "alta qualidade", "padrão superior") que não estejam lastreadas em normas técnicas ou certificações de conformidade;

(ii) **Preservação da Competitividade:** É terminologicamente proibida a inclusão de exigências desproporcionais ou detalhes acessórios que, sem ganho funcional comprovado, restrinjam o universo de competidores ou conduzam ao direcionamento para marca ou fornecedor específico. A especificação deve focar na equivalência funcional, evitando a transcrição acrítica de catálogos privados;

(iii) **Verificabilidade e Aceite:** A especificação deve prever os meios de prova da conformidade (laudos, certificados, amostras ou ensaios) que serão exigidos no ato do recebimento. O rigor na descrição visa reduzir a discricionariedade do fiscal e mitigar riscos de litígios, glosas ou entregas em desconformidade com o planejado; e

(iv) **Aderência ao Catálogo Eletrônico de Padronização:** Nos termos do art. 40, § 1º, inc. I, da Lei nº 14.133, de 2021, a especificação deve ser elaborada, obrigatoriamente, conforme o Catálogo Eletrônico de Padronização, sempre que o item estiver nele contemplado.

180. Conforme a Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022, a utilização do **Catálogo Eletrônico de Padronização** é mandatória para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Quando a contratação envolve itens integralmente padronizados, a adoção das minutas de Editais e Contratos vinculadas ao sistema é mandatória, garantindo a higidez jurídica e a celeridade do processo. A não utilização desse instrumento constitui situação excepcional que deve ser formalmente justificada por escrito, demonstrando as razões técnicas e operacionais da não aderência, conforme exige o artigo 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021.

181. Se a padronização disponível for insuficiente para a demanda específica, é lícito à Administração complementar as especificações no TR, desde que a medida seja motivada e não restrinja a competitividade. Mesmo em licitações híbridas, que agrupem itens padronizados e não padronizados, as especificações técnicas do catálogo para os itens catalogados devem ser rigorosamente respeitadas, assegurando que o planejamento estratégico preserve a racionalidade e a transparência no emprego dos recursos públicos.

a.3) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso

182. O Termo de Referência deverá indicar, de forma precisa, os locais de entrega, os horários de funcionamento, a necessidade de agendamento, as condições logísticas relevantes e, quando necessário, os requisitos específicos de transporte, armazenamento, descarga e conferência.

183. Essa definição é importante para evitar ambiguidades na execução contratual e para permitir adequada precificação por parte dos licitantes, reduzindo riscos de controvérsia futura quanto a custos logísticos, especialmente em contratações com múltiplos pontos de entrega ou com participação de diferentes órgãos no âmbito do Sistema de Registro de Preços.

184. Quanto ao recebimento, aplicam-se os arts. 140 da Lei nº 14.133, de 2021, e 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022. O recebimento provisório, em regra, corresponde ao ato inicial de conferência física e aparente do objeto entregue, ao passo que o recebimento definitivo pressupõe verificação da conformidade material e técnica com as especificações do Termo de Referência.

185. No ponto, adota-se a interpretação segundo a qual o prazo máximo de 10 dias úteis previsto no art. 7º, inc. I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022, é global, abrangendo o recebimento provisório, o recebimento definitivo e a liquidação da despesa, e não janelas sucessivas e cumulativas de prazos. Esse entendimento é o que melhor se harmoniza com a

sistemática da liquidação da despesa e com a vedação de postergação artificial do ingresso do credor na ordem cronológica de pagamentos.

186. Nas despesas cujos valores não ultrapassem o limite do art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021, aplica-se a redução do prazo pela metade, nos termos do § 2º do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022. A prorrogação, quando necessária, deverá ser excepcional, motivada e limitada ao período admitido na própria norma.

187. Em caso de desconformidade, a Administração deverá promover a rejeição motivada do objeto, notificando o contratado para substituição, correção ou complementação, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

a.4) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso

188. O Termo de Referência deverá disciplinar, de forma integrada, a garantia técnica do objeto, as condições de manutenção e a assistência técnica, quando pertinentes à natureza da contratação.

189. A garantia, seja ela **legal** (compulsória, conforme a Lei nº 8.078, de 1990) ou **contratual** (complementar e facultativa), refere-se ao dever do fornecedor de assegurar a adequação, integridade e funcionalidade do bem, nos termos do regime aplicável, inclusive da Lei nº 8.078, de 1990, quando cabível. Já a manutenção e a assistência técnica constituem instrumentos operacionais destinados a assegurar a efetividade dessa garantia e a continuidade da utilidade do bem ao longo de sua vida útil.

190. Nos termos da Orientação Normativa AGU nº 51, de 2014 , a garantia legal ou contratual tem vigência própria e desvinculada do prazo de vigência do ajuste. A consequência prática é relevante: o Termo de Referência pode e deve prever garantia por período compatível com o risco e com a durabilidade do bem, ainda que superior ao prazo de vigência do contrato, desde que haja motivação e parâmetros claros de acionamento. Essa desvinculação assegura o acionamento do fornecedor e a aplicação de penalidades mesmo após o encerramento do vínculo de fornecimento, consolidando a proteção do erário contra falhas de desempenho pós-contratuais.

191. Ressalta-se, ainda, que à luz do Parecer nº 00032/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU (NUP: 60550.003408/2025-03), quando a assistência técnica e a manutenção são voltadas estritamente ao cumprimento da garantia, elas não configuram, por si sós, "obrigações futuras" complexas que impeçam a substituição do Termo de Contrato por Nota de Empenho, nos termos do art. 95, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021. Por outro lado, se o suporte técnico for contratado como um serviço autônomo e continuado — englobando visitas programadas, calibrações e atualizações que extrapolam o regime de vícios e defeitos de fabricação —, a natureza da obrigação transmuda-se para uma prestação de serviço futura, o que recomenda a formalização contratual completa para garantir a segurança jurídica.

b) Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes

192. A fundamentação da contratação transcende a mera formalidade administrativa, constituindo o nexo causal indispensável entre a necessidade pública identificada e a solução técnica eleita. Nesse diapasão, o Termo de Referência deve, por imperativo legal (art. 6º, inc. XXIII, alínea "b"), fazer remissão expressa ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) correspondente, indicando o número do processo administrativo e a data de sua aprovação, de modo a assegurar a perfeita simetria entre o diagnóstico da demanda e o objeto detalhado.

193. Nos cenários em que o planejamento envolva informações classificadas como sigilosas, a Administração Federal deve conciliar o dever de transparência com a proteção de dados sensíveis, colacionando ao Termo de Referência um extrato das partes públicas que permita aos licitantes a compreensão da fundamentação sem comprometer o segredo institucional ou industrial.

194. Já nas hipóteses de dispensa de elaboração do ETP (conforme as exceções taxativas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022) bem como quando houver decisão de não publicar o ETP como anexo do Edital, o TR deverá incorporar, de forma expressa, as informações essenciais que permitam ao mercado compreender a contratação, especialmente quanto à necessidade, à solução adotada, aos quantitativos, à descrição do objeto e às exigências relevantes. Nessa hipótese, a remissão ao ETP não basta por si só, devendo o TR tornar-se autossuficiente em relação aos elementos necessários à formulação de propostas.

c) Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto

195. A descrição da solução como um todo extrapola a mera especificação do item, exigindo uma abordagem abrangente que considere o ciclo de vida completo do objeto, em estrita observância ao art. 6º, inciso XXIII, alínea “c”, da Lei nº 14.133, de 2021.

196. Assim, a descrição da solução deverá abranger, conforme o caso concreto: características técnicas do objeto; condições de fornecimento; requisitos de instalação, comissionamento ou integração; manutenção e assistência técnica, quando cabíveis; treinamento e suporte, quando necessários; condições de armazenamento, transporte e uso; e aspectos de descarte, desfazimento, reciclagem ou logística reversa, quando pertinentes. Deve-se considerar, ainda, a inserção do objeto na realidade operacional da Administração, abrangendo compatibilidade com infraestrutura existente, disponibilidade de insumos, reposição futura, durabilidade esperada, suporte técnico e destinação final ambientalmente adequada.

197. No modelo padronizado da Advocacia-Geral da União, a descrição da solução no Termo de Referência efetiva-se, via de regra, por remissão ao Estudo Técnico Preliminar. Quando a Equipe de Planejamento admitir remissão ao ETP para esse tópico, tal remissão poderá ser utilizada, desde que o ETP esteja disponível e seja suficientemente claro. Caso contrário, o TR deverá trazer a descrição diretamente em seu corpo.

d) Requisitos da contratação

198. Os requisitos da contratação no Termo de Referência, na forma do art. 6º, inciso XXIII, alínea "d", da Lei nº 14.133, de 2021, devem ser descritos objetivamente, sem repetição desnecessária das justificativas técnicas já constantes do Estudo Técnico Preliminar. Compete à Equipe de Planejamento registrar, neste tópico, apenas as condições necessárias à execução do objeto, em linguagem clara e compatível com a finalidade executiva do Termo de Referência, com remissão ao ETP no que concerne à fundamentação das exigências previstas.

d.1) sustentabilidade

199. A disciplina dos requisitos de sustentabilidade deve guardar estrita simetria com o diagnóstico realizado no tópico correspondente do Estudo Técnico Preliminar (ETP), para o qual se remete a fundamentação analítica deste tema. No âmbito do Termo de Referência, a especificação desses critérios deve ser clara, objetiva e dotada de pertinência temática, repelindo-se a reprodução acrítica de normas gerais, a exemplo do art. 5º da Instrução Normativa nº 01, de 2010, ou menções a diplomas revogados, tais como: Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002.

200. Conforme orienta o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, compete à Administração identificar previamente as exigências aplicáveis e as respectivas formas de comprovação, sendo vedada a inserção de cláusulas meramente programáticas ou desvinculadas da realidade fática do objeto. Com efeito, revela-se tecnicamente inadequada a imposição genérica de observância ao referido Guia aos licitantes. Por tratar-se de instrumento voltado à estruturação do certame pelo órgão público, o ônus de transcrever exigências específicas e verificáveis recai exclusivamente sobre a Administração, sendo nula a transferência desse encargo ao particular mediante cláusulas que obriguem a contratada a examinar o Guia para identificar, por conta própria, suas obrigações ambientais.

201. Recomenda-se, portanto, a consulta e inserção na minuta de Termo de Referência das previsões legais aplicáveis e que constam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU. Identificado o tema ou temas, a depender do objeto da licitação, na parte específica do Guia Nacional, na coluna "Providência a ser tomada" estão os critérios de sustentabilidade já redigidos, com indicação de onde devem ser inseridos. É importante ler as colunas "Principais determinações" e "Precauções", que trazem boas orientações para o órgão licitante.

202. Quando não existirem critérios de sustentabilidade previstos no Guia nacional, caberá a busca em legislação específica. Para tanto, avaliar os critérios de sustentabilidade 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.

d.2) indicação e vedação de marcas ou modelos

203. A **indicação de marca ou modelo**, no âmbito do Termo de Referência, deve ser tratada como **medida de exceção**, por potencial de restringir a competitividade e tensionar o Princípio da Isonomia e o Princípio da Competitividade. Por essa razão, a Lei nº 14.133, de 2021, no art. 41, admite a indicação apenas em hipóteses específicas e devidamente motivadas, devendo guardar aderência à fundamentação já registrada no Estudo Técnico Preliminar.

204. Com efeito, as justificativas para indicação de marcas ou modelos devem ser registradas no ETP, cabendo ao TR reproduzir, de forma sintética, apenas o resultado das decisões ali fundamentadas.

205. A Administração Federal, ao avaliar a necessidade de indicar marca ou modelo, deve demonstrar, de forma expressa, que a medida é indispensável para assegurar a adequada execução do objeto, evitando justificativas genéricas. O art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021, contempla, em síntese, as seguintes hipóteses: (i) necessidade de padronização; (ii) necessidade de manter compatibilidade com plataforma e padrão já adotados pela Administração; (iii) situação em que determinada marca ou modelo, comercializados por mais de um fornecedor, sejam os únicos capazes de atender à necessidade; e (iv) casos em que a identificação de marca ou modelo sirva como referência para facilitar a compreensão da descrição do objeto, sem implicar direcionamento.

206. Para robustecer a motivação e reduzir risco de impugnação, recomenda-se que se registre no ETP, quando pertinente, pelo menos: (i) qual requisito técnico-funcional torna a indicação necessária; (ii) quais alternativas foram examinadas no mercado e por que não atendem; (iii) se há substitutos equivalentes tecnicamente; (iv) se a marca indicada é efetivamente comercializada por mais de um fornecedor, afastando-se o risco de fornecedor exclusivo; e (v) como será feita a verificação do atendimento aos requisitos, de modo objetivo, no recebimento.

207. Quando a indicação de marca ou modelo for utilizada como referência de qualidade ou de especificação, recomenda-se que a descrição venha acompanhada, de forma expressa, das locuções "ou equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade", preservando-se a abertura competitiva. Nessa hipótese, é essencial que o Termo de Referência não se limite a apontar a marca, mas descreva os requisitos técnicos mínimos que definem a equivalência, sob pena de a cláusula se tornar, na prática, mecanismo de direcionamento.

208. Ainda, deve-se consignar que a indicação de marca como referência não exclui a possibilidade de o licitante ofertar produto similar, cabendo à Administração Federal disciplinar, no Termo de Referência e no Edital, o procedimento de comprovação de equivalência, inclusive por meio de prova de qualidade, ensaios, laudos e demais elementos técnicos admitidos, conforme art. 42 da Lei nº 14.133, de 2021. Esse ponto é especialmente relevante para preservar o **Princípio do Julgamento Objetivo:** a Administração deve informar, antecipadamente, quais evidências serão aceitas e quais parâmetros técnicos serão utilizados para aferição de equivalência.

209. A padronização e a escolha de marca não podem conduzir, de forma indireta, a cenário de fornecedor exclusivo, situação que, além de comprometer a competição, pode também prejudicar a economicidade. Assim, a análise de mercado no Estudo Técnico Preliminar deve identificar se a indicação de marca ou padrão técnico, na prática, estreita o universo de competidores a ponto de inviabilizar o certame ou reduzir substancialmente a disputa.

210. Por outro lado, a Lei nº 14.133, de 2021, no art. 41, inc. III, admite que a Administração Federal vede a contratação de determinada marca ou produto quando, por meio de processo administrativo devidamente instruído, ficar comprovado que bens anteriormente adquiridos e utilizados não atenderam a requisitos indispensáveis ao adimplemento da obrigação, seja por falhas recorrentes, desempenho inadequado, risco à segurança, incompatibilidades relevantes ou outro fator tecnicamente demonstrado.

211. Nessa hipótese, a restrição deve ser fundamentada com base em evidências objetivas, preferencialmente com a indicação do processo administrativo anterior e dos elementos comprobatórios pertinentes, tais como relatórios de fiscalização, registros de ocorrências, notificações, laudos técnicos, atas de recebimento com ressalvas, histórico de manutenções, reincidência de defeitos e impactos operacionais. Recomenda-se, ainda, que a vedação seja delimitada com precisão, indicando-se, sempre que possível, o problema verificado e o requisito indispensável que não foi atendido, a fim de evitar redações genéricas que possam ser interpretadas como direcionamento negativo indevido.

d.3) amostra/protótipo/prova de conceito

212. Em contratações de maior criticidade técnica, a Administração Federal pode avaliar, de forma justificada, a **exigência de amostra, prova de conceito ou ensaio de conformidade**, observadas as balizas da Lei nº 14.133, de 2021, e a disciplina do Termo de Referência, com critérios de avaliação objetivos.

213. A exigência de amostras deve ser qualificada como **medida excepcional**, a ser utilizada quando a Administração Federal demonstrar, de modo motivado, que a verificação documental não é suficiente para assegurar que o objeto ofertado atenderá aos requisitos mínimos de desempenho, qualidade e segurança. A disciplina encontra respaldo no art. 17, § 3º, e no art. 42, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, que admite a exigência de certificação de qualidade, a apresentação de amostras pelo licitante provisoriamente vencedor e, no interesse da Administração, o exame dessas amostras por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no Edital.

214. A motivação para amostras deve se apoiar em circunstâncias concretas do mercado e do risco do objeto, como: (i) histórico de insucesso em contratações anteriores; (ii) elevada incidência de produtos de qualidade duvidosa com descrição técnica similar; (iii) criticidade do bem para a continuidade do serviço público; (iv) dificuldade de aferição por catálogos, manuais ou certificações; e (v) necessidade de verificação prática de compatibilidade, ergonomia, desempenho ou segurança.

215. A Administração Federal deve ter clareza de que a exigência de amostra aumenta o custo transacional do certame, com reflexos potenciais no preço final. Por isso, recomenda-se restringi-la ao **estritamente necessário**, com desenho procedimental proporcional e compatível com o objeto, de modo a evitar ônus excessivos aos licitantes, especialmente às microempresas e empresas de pequeno porte.

216. Nessa linha, o Termo de Referência deve estabelecer, de forma prévia e objetiva: (i) quais itens exigirão amostras; (ii) o local, prazo e forma de entrega; (iii) as condições de armazenamento e de devolução; (iv) a responsabilidade pelo transporte e pela integridade; (v) os critérios de avaliação, com aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade mensuráveis; (vi) o procedimento de divulgação dos resultados; e (vii) a consequência do não atendimento, inclusive quanto à análise sucessiva de amostras do segundo colocado e seguintes.

217. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem sinalizado, com ênfase, que a exigência de amostras não pode impor custos de participação desarrazoados antes da fase de julgamento, sob pena de restrição ilegal à competitividade. No Acórdão nº 7.353/2025, da 1ª Câmara, o Tribunal reputou irregular cláusula que exigia, de todos os licitantes, apresentação de amostras e laudos antes da disputa de preços, por impor ônus significativo sem garantia de contratação, com efeito excludente, sobretudo sobre empresas de menor porte. Em alinhamento com essa diretriz, a prática juridicamente mais segura é que a Administração Federal exija amostras apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, após a etapa competitiva, salvo justificativa técnica excepcional que demonstre ser inevitável procedimento diverso.

218. Por fim, caso a Administração entenda necessário submeter as amostras a exame técnico especializado, essa possibilidade deverá constar expressamente do Edital, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, com indicação prévia da instituição a ser utilizada. Além disso, recomenda-se que os critérios e métodos de avaliação das amostras sejam previamente definidos no Termo de Referência e no Edital, em atenção aos princípios da transparência, da objetividade do julgamento, da isonomia e da segurança jurídica e em consonância com a jurisprudência do TCU (Acórdão 330/2021 - Plenário).

d.4) carta de solidariedade do fabricante

219. A exigência da carta de solidariedade do fabricante é um dos temas mais sensíveis na instrução do processo licitatório, pois transita na **linha tênue entre a segurança na execução e a restrição indevida à competitividade**. No regime d a Lei nº 14.133, de 2021, esse requisito deve ser tratado com rigor técnico e motivação idônea, evitando-se o uso indiscriminado que possa direcionar o certame ou excluir licitantes aptos.

220. A exigência de carta de solidariedade emitida pelo fabricante configura medida de mitigação de risco contratual quando destinada a assegurar que a Administração Federal não seja prejudicada por eventual inadimplemento do revendedor ou distribuidor. Juridicamente, o instituto fundamenta-se na necessidade de garantir a exequibilidade do objeto e a continuidade do fornecimento, especialmente em mercados onde a dependência de peças originais e suporte técnico direto da fábrica é crítica para a integridade da solução.

221. Todavia, em estrita observância à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e aos princípios da Lei nº 14.133, de 2021, tal exigência possui caráter excepcional. Por ser um requisito que depende de ato de terceiro (o fabricante), a carta de solidariedade tem potencial para restringir a competitividade, uma vez que o fabricante pode, discricionariamente, optar por não fornecê-la a determinados interessados. Portanto, sua inclusão no Termo de Referência exige:

(i) **Motivação técnica robusta no ETP:** O Estudo Técnico Preliminar deve conter elementos concretos e específicos que evidenciem risco real de inadimplemento ou descontinuidade não mitigável pelos mecanismos ordinários de garantia contratual.

(ii) **Nexo com a complexidade do objeto:** A exigência deve recair sobre bens de alta complexidade técnica, onde a ausência de suporte do fabricante inviabilizaria o uso do equipamento.

(iii) **Demonstração de não restrição ao mercado:** A Administração deve verificar se há multiplicidade de fabricantes e se a prática de emissão de tais cartas é comum e acessível no setor econômico correspondente.

d.5) subcontratação

222. A disciplina da subcontratação no regime da Lei nº 14.133, de 2021, deve ser tratada como uma faculdade da Administração, pautada pela busca da eficiência operacional sem prejuízo da segurança jurídica e da integridade do certame. Conforme o art. 122 da referida Lei, o contratado poderá subcontratar partes do objeto até o limite expressamente autorizado no Termo de Referência, desde que mantida a sua responsabilidade integral perante o órgão contratante pela perfeita execução do ajuste.

223. No modelo padronizado da Advocacia-Geral da União, a subcontratação é estruturada sob um viés restritivo e cautelar. O órgão assessorado deve optar, justificadamente, entre a vedação total ou a admissão parcial, observando que é terminantemente proibida a subcontratação da parcela principal da obrigação ou do objeto em sua completude. Caso a subcontratação seja admitida, o Termo de Referência deve delimitar com precisão as parcelas passíveis de execução por terceiros e exigir que o contratado apresente a documentação comprobatória da capacidade técnica do subcontratado, a qual deverá ser avaliada e formalmente juntada aos autos (art. 122, § 1º).

224. Ademais, é imperativo observar as vedações de ordem ética e moral estabelecidas no § 3º do art. 122, que proíbe a subcontratação de pessoas físicas ou jurídicas que possuam vínculos técnicos, comerciais ou familiares com dirigentes do órgão ou agentes públicos envolvidos na contratação ou fiscalização. Em qualquer cenário, o contratado principal atua como o único interlocutor jurídico perante a Administração, cabendo-lhe a supervisão direta e a coordenação das atividades subcontratadas, garantindo que o padrão de qualidade exigido no edital seja rigorosamente mantido.

d.6) garantia da contratação (garantia de execução)

225. A garantia da contratação, comumente denominada garantia de execução, constitui um instrumento de salvaguarda patrimonial destinado a assegurar o adimplemento das obrigações contratuais e a reparação de eventuais prejuízos causados pelo contratado. Diferente da garantia técnica do objeto (tratada em tópico anterior), esta modalidade visa proteger a Administração Federal contra a inexecução total ou parcial do ajuste, multas moratórias e danos ao erário, conforme o regramento dos arts. 96 a 102 da Lei nº 14.133, de 2021.

226. A exigência de garantia de execução é uma faculdade da Administração Federal, cuja decisão — pela imposição ou dispensa — deve estar obrigatoriamente motivada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), considerando os riscos e a complexidade do objeto. Quando exigida, o percentual deve ser fixado em até 5% do valor inicial do contrato, podendo ser elevado a até 10% em contratações de alta complexidade técnica e riscos vultosos, mediante justificativa específica.

227. Conforme o art. 96, § 1º, da Lei de Licitações, cabe ao contratado optar por uma das modalidades previstas: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização. No caso de opção pelo seguro-garantia, deve-se observar o rigor do art. 96, § 3º, exigindo sua apresentação antes da assinatura do contrato, sob pena de preclusão do direito de escolha desta modalidade. Para as demais formas de garantia, o prazo padrão é de 10 dias úteis após a assinatura, prorrogáveis por igual período. A validade da garantia deve cobrir todo o período de execução, estendendo-se por 90 dias após o término da vigência contratual, devendo ser ajustada ou renovada em caso de aditivos de valor ou prazo.

228. Sob a ótica do Parecer n. 00032/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU, a necessidade de exigir garantia de execução é um indicador relevante na avaliação do art. 95, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021. Se a contratação impõe deveres de reposição de garantia, endossos de apólice e fiscalização de sinistros, tais elementos reforçam a existência de "obrigações futuras" que recomendam a formalização de um termo de contrato em detrimento da simples nota de empenho. Assim, a disciplina da garantia no Termo de Referência deve ser exaustiva, prevendo o rito de execução da garantia em caso de

inadimplemento, a necessidade de atualização monetária para depósitos em dinheiro e a obrigação de reposição do valor em caso de utilização parcial pela Administração.

d.7) reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte

229. A reserva de cotas para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) representa a concretização do tratamento diferenciado e favorecido estabelecido pelo art. 170, inc. IX, da Constituição Federal, e regulamentado de forma analítica pela Lei Complementar nº 123, de 2006, e Decreto nº 8.538, de 2015.

230. A reserva de cotas constitui uma imposição legal para a aquisição de bens de natureza divisível, conforme a interpretação do art. 48, inc. III, da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do art. 9º do Decreto nº 8.538, de 2015. O modelo padronizado da Advocacia-Geral da União determina que a Administração Federal reserve até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação exclusiva de ME e EPP, devendo tais cotas ser identificadas de forma precisa no Termo de Referência, vinculadas aos respectivos itens ou grupos de origem de onde foram desmembradas.

231. A aplicação desse benefício não é absoluta, submetendo-se ao crivo da vantajosidade e da viabilidade técnica. A fixação das cotas reservadas pode ser excepcionada mediante justificativa fundamentada nos autos, especificamente nas hipóteses previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, quais sejam: (i) inexistência de, no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP capazes de cumprir as exigências editalícias; (ii) quando o tratamento diferenciado se mostrar prejudicial ao conjunto do objeto ou não for vantajoso para a Administração (preço superior ao valor de referência); e (iii) quando a natureza do bem for incompatível com a aplicação do benefício.

232. É fundamental que o Termo de Referência discipline expressamente o rito de adjudicação e de aquisição das cotas reservadas. Na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal. Se a mesma empresa vencer a cota principal e a cota reservada, a contratação deverá ocorrer pelo menor preço ofertado.

233. Além disso, deverá ser assegurada prioridade de aquisição aos produtos da cota reservada quando adjudicada a microempresa ou empresa de pequeno porte, ressalvados os casos em que a cota se revele inadequada para atender às quantidades ou às condições do pedido, conforme decisão motivada da Administração, nos termos do art. 8º, § 4º, do Decreto nº 8.538, de 2015.

d.8) margem de preferência

234. A margem de preferência constitui um instrumento de política pública extra-alocativa, ou seja, que desvia o critério puro de menor preço para promover outros valores considerados prioritários pelo Estado. Fundamentado no art. 26 da Lei nº 14.133, de 2021, esse instrumento visa o fomento à indústria nacional, o desenvolvimento tecnológico e a sustentabilidade ambiental. Diferente dos critérios de desempate, a margem de preferência permite que a Administração Federal contrate propostas com preços até determinado percentual acima da menor oferta estrangeira ou de bens não sustentáveis, desde que atendidos os requisitos previstos no **Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024,** que regulamenta o tema.

235. Para a correta instrução do processo, o órgão assessorado deve realizar a verificação prévia se o objeto da contratação está contemplado em **resoluções vigentes da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS).** Caso o objeto se enquadre nessas normas, a Equipe de Planejamento deve inserir no Termo de Referência a justificativa detalhada do enquadramento, especificando se a margem é normal ou adicional e os critérios de origem ou sustentabilidade exigidos.

236. Por fim, é imperativo observar o dever de transparência estabelecido no art. 27 da Lei de Licitações. A Administração Federal está obrigada a divulgar anualmente, em seu sítio eletrônico oficial, a relação de todas as empresas favorecidas pela aplicação das margens de preferência, indicando o volume de recursos destinados a cada uma delas. Tal medida assegura o controle social sobre o custo dessas políticas de fomento e garante a conformidade com o **Princípio da Publicidade**, permitindo a avaliação da eficácia da margem de preferência em relação ao custo incremental gerado ao erário.

e) Modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento

237. O modelo de execução do objeto constitui o núcleo operacional da contratação, definindo o roteiro procedimental indispensável para que o ajuste produza os resultados pretendidos. Sob a égide do art. 6º, inciso XXIII, alínea "e", da Lei nº 14.133, de 2021, este tópico deve detalhar a dinâmica de fornecimento de forma sistematizada, abrangendo todos os itens do certame e suas respectivas particularidades, inclusive no que tange às obrigações acessórias.

238. Em observância à minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, a Administração deve especificar com precisão os critérios de aceitabilidade, os mecanismos de aferição de qualidade e os prazos para substituição de itens em desconformidade. É princípio basilar que o pagamento ocorra apenas após a efetiva verificação da conformidade do objeto com as especificações do Termo de Referência, mitigando riscos de prejuízo ao erário. Nos casos de **entrega parcelada**, é imperativa a elaboração de um **cronograma de entregas prévio**, discriminando parcelas, prazos e condições no termo de contrato, de modo a assegurar a previsibilidade logística e orçamentária.

239. Ademais, o planejamento deve indicar claramente os **locais e horários de entrega**, prevendo inclusive a alternância de endereços com os setores de almoxarifado competentes. Em licitações que envolvam órgãos participantes

(Registro de Preços), cada endereço deve ser individualizado para evitar ambiguidades na execução. Quanto aos ritos de recebimento provisório e definitivo (art. 140 da Lei nº 14.133, de 2021), embora intrínsecos ao modelo de execução, sua disciplina detalhada será tratada oportunamente no tópico relativo aos critérios de medição e pagamento, visando a coesão documental.

240. Ressalta-se, ainda, que a minuta padronizada da Advocacia-Geral da União também contempla, nesse tópico, a disciplina relativa à garantia, manutenção e assistência técnica. Embora a matéria já tenha sido examinada neste parecer em tópico próprio (razão pela qual remete o leitor à fundamentação já exposta), recomenda-se, por coerência com a estrutura da minuta padronizada, que o Termo de Referência trate do tema de forma específica neste item.

241. Nessa linha, a Administração deverá definir, conforme a natureza do bem, se será exigida apenas a garantia legal, nos termos da Lei nº 8.078, de 1990, ou também garantia contratual complementar, hipótese em que o prazo e as condições correspondentes deverão estar expressamente previstos e devidamente justificados nos autos. Quando exigida, a garantia deve assegurar que os bens permaneçam em adequadas condições de uso, sem ônus adicional para a Administração, abrangendo, conforme o caso, a manutenção corretiva, a substituição de peças defeituosas, os reparos necessários e a atuação de assistência técnica própria ou autorizada.

242. Também devem ser disciplinados, de forma clara, os aspectos operacionais da execução dessa garantia, como os prazos para reparo ou substituição, a possibilidade excepcional de prorrogação, a eventual exigência de equipamento substituto provisório para assegurar a continuidade das atividades administrativas, a responsabilidade pelo transporte dos bens e a possibilidade de a Administração adotar medidas substitutivas em caso de inércia do contratado, inclusive com posterior reembolso dos custos.

243. Cumpre relembrar, por fim, que a garantia legal ou contratual possui prazo de vigência próprio, distinto da vigência contratual, podendo haver responsabilização do contratado por descumprimento de suas condições mesmo após o encerramento do contrato.

f) Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade

244. O modelo de gestão do contrato constitui a arquitetura de controle e fiscalização do ajuste, estabelecendo o regramento necessário para assegurar que a execução do objeto ocorra em estrita conformidade com as cláusulas pactuadas. Sob a exegese do art. 6º, inciso XXIII, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021, este tópico deve pormenorizar os mecanismos de acompanhamento, as rotinas de inspeção e as responsabilidades dos agentes públicos envolvidos, garantindo a higidez administrativa e a proteção do erário contra falhas na prestação.

245. Em alinhamento com a minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, o modelo de gestão deve observar o **Princípio da Segregação de Funções** (art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021), distinguindo claramente as atribuições do Gestor do Contrato (coordenação administrativa e financeira) das funções do Fiscal Técnico (conformidade do objeto) e do Fiscal Administrativo (aspectos trabalhistas e previdenciários, quando aplicável). A Administração deve prever a utilização de ferramentas de registro, como o diário de ocorrências ou sistemas eletrônicos de fiscalização, onde serão anotadas todas as intercorrências e as determinações para regularização de faltas ou defeitos observados.

246. Ademais, é imperativo que o modelo de gestão defina o plano de fiscalização, estabelecendo a periodicidade das vistorias, os indicadores de desempenho e os critérios objetivos para a aplicação de sanções em caso de inadimplemento. A gestão deve ser proativa, vinculando o recebimento das parcelas à efetiva comprovação da qualidade e dos quantitativos entregues, assegurando que a execução contratual reflita fielmente o planejamento aprovado no Estudo Técnico Preliminar.

g) Infrações e sanções administrativas

247. O regime sancionatório da Lei nº 14.133, de 2021, promoveu uma evolução significativa na proteção do interesse público, estabelecendo um sistema de responsabilidade mais abrangente e rigoroso. Uma das principais inovações em relação à antiga Lei nº 8.666, de 1993, é a ampliação do polo passivo da responsabilização: enquanto a norma anterior focava majoritariamente na figura do contratado, a Nova Lei de Licitações disciplina expressamente as infrações cometidas tanto pelo licitante (durante a disputa) quanto pelo contratado (durante a execução), unificando o regime jurídico de punibilidade em todas as fases do certame.

248. Pela literalidade do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, o Edital é o instrumento vocacionado a conter as regras relativas às infrações e penalidades. Todavia, a Câmara Nacional de Licitações da AGU adotou uma estratégia de desdobramento operacional: as infrações e sanções voltadas aos licitantes permanecem no corpo do Edital, enquanto a disciplina das infrações e sanções imputadas ao contratado foi deslocada para a minuta padronizada do Termo de Referência (TR).

249. Desta feita, neste ponto, recomenda-se que o órgão técnico preencha adequadamente essa seção do TR, observando os seguintes pontos fundamentais:

(i) **Conversão da Mora em Inexecução:** É indispensável definir o limite de dias de atraso tolerável. Ultrapassado esse marco, a mora deixa de ser um simples atraso e transmuda-se em inexecução parcial ou total. Isso autoriza a Administração a rescindir o ajuste e aplicar a multa compensatória, que possui caráter indenizatório muito mais severo que a multa moratória diária;

(ii) **Dosimetria das Multas Compensatórias:** A lei estabelece que a multa deve variar entre 0,5% e 30% do valor do contrato (art. 156, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021). O órgão técnico deve graduar esses percentuais: falhas leves devem

ter impacto financeiro reduzido, enquanto infrações gravíssimas (como fraude ou inexecução total) devem se aproximar do teto legal, sempre respeitando a proporcionalidade;

(iii) **Tipificação de Falhas Específicas:** O TR ganha eficiência quando identifica quais descumprimentos específicos do objeto configuram inexecução. Ao detalhar, por exemplo, que a ausência de um suporte técnico local ou o atraso em uma entrega crítica gera sanção imediata, o fiscal do contrato ganha objetividade e segurança jurídica para atuar;

(iv) **Saneamento de Cláusulas Inaplicáveis:** Caso o planejamento tenha dispensado a exigência de garantia contratual, a equipe deve suprimir as cláusulas de multa relacionadas a esse item. Manter sanções para obrigações inexistentes compromete a higidez do edital e pode gerar questionamentos judiciais; e

(v) **Motivação dos Índices:** Todos os valores e prazos inseridos nas lacunas devem ser tecnicamente justificados. A Administração deve demonstrar que os percentuais escolhidos são suficientes para desestimular o inadimplemento sem inviabilizar a participação de bons fornecedores.

h) Critérios de medição e de pagamento

250. Os critérios de medição e de pagamento constituem o eixo de vinculação entre a execução do objeto e a liberação de recursos públicos, devendo assegurar que o desembolso somente ocorra após a comprovação objetiva do adimplemento. Nos termos do art. 18, inc. III, da Lei nº 14.133, de 2021, tais condições devem ser definidas já na fase de planejamento, com redação suficiente para garantir previsibilidade, segurança jurídica e controle, preservando a lógica do pagamento post numerando.

251. Para compreender corretamente este tópico, é útil partir do fluxo clássico da despesa pública previsto nos arts. 58 a 64 da Lei nº 4.320, de 1964: empenho, liquidação e ordem de pagamento. O **empenho** é o ato que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; **a liquidação** é a fase em que se verifica o direito adquirido pelo credor, apurando (i) a origem e o objeto do que se deve pagar, (ii) a importância exata e (iii) a quem se deve pagar, com base no contrato, na nota de empenho e nos comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço; e, por fim, a **ordem de pagamento** é o despacho da autoridade competente determinando o pagamento, o qual somente pode ocorrer após a regular liquidação. Esse encadeamento é decisivo: se não houver entrega e aceite, não há liquidação; se não há liquidação, não há ordem de pagamento válida.

252. É nesse ponto que a **Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 4 de novembro de 2022**, assume papel central para o desenho dos prazos e do rito de recebimento. A Instrução Normativa nº 77, de 2022, não trata apenas de "ordem cronológica de pagamentos" em abstrato; ela organiza o sistema para que a Administração não manipule, por via indireta, o momento em que a despesa se torna "pagável". Por isso, suas regras têm especial importância para a definição dos prazos de recebimento: a Administração deve realizar o **recebimento provisório, o recebimento definitivo e a liquidação da despesa** durante o curso do prazo de liquidação, isto é, no **prazo máximo de 10 (dez) dias úteis**, previsto no art. 7º, inc. I, da Instrução Normativa nº 77, de 2022. Trata-se, portanto, de um prazo único (global), e não de prazos que se somam.

253. O modelo padronizado de Termo de Referência da AGU é coerente com esse desenho: ele não costuma abrir campo próprio para "prazo de recebimento provisório" porque, pela própria natureza do ato, o provisório não demanda prazo autônomo. O recebimento provisório é, em regra, a formalização imediata da entrega (conferência física inicial, integridade aparente e quantitativos), funcionando como marco de início da verificação; o que efetivamente pode exigir tempo é o recebimento definitivo, pois depende da aferição técnica e da conformidade com as especificações do Termo de Referência. Assim, o que deve ser parametrizado no TR é o prazo para o recebimento definitivo, sempre compreendido dentro do prazo global de 10 dias úteis que conduz à liquidação.

254. A Instrução Normativa nº 77, de 2022, também disciplina ajustes relevantes. Para despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inc. II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o prazo de recebimento definitivo deve ser reduzido pela metade, acompanhando a redução do prazo de liquidação pela metade, nos termos do § 2º do art. 7º da Instrução Normativa nº 77, de 2022. Além disso, por força do § 3º do mesmo artigo, os prazos podem ser **excepcionalmente prorrogados, justificadamente,** por igual período, quando houver necessidade de diligências para aferição do atendimento das exigências contratuais.

255. Depois de entender a relação entre recebimento e liquidação, o pagamento deve seguir a mesma lógica: a medição, quando houver, e o aceite devem gerar documentos suficientes para comprovar que a despesa pode ser liquidada. Após a liquidação, o pagamento passa a obedecer à ordem cronológica e só pode ser realizado por determinação da autoridade competente, depois da regular verificação do direito do credor, nos termos do art. 62 da Lei nº 4.320, de 1964. Assim, medição e pagamento não funcionam como mero calendário, mas como instrumento de controle: só se paga quando estiver documentalmente comprovado que o objeto foi entregue e aceito conforme o contrato.

256. Ainda nesse tópico, cabe registrar que o **pagamento antecipado** é, como regra, vedado e somente pode ser admitido em hipóteses excepcionais.

257. No regime da Lei nº 14.133, de 2021, o pagamento deve observar a lógica do pagamento posterior à execução e ao aceite, sendo o pagamento antecipado hipótese excepcional, admitida apenas nas condições do art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e da Orientação Normativa AGU nº 76, de 2023, que admitem a antecipação do pagamento desde que demonstrada a sensível economia de recursos ou a indispensabilidade para a consecução do objeto, além de garantias específicas, justamente por inverter a lógica de segurança do Direito Administrativo.

258. A adoção desta medida exige o preenchimento cumulativo de requisitos: motivação robusta, previsão editalícia e cláusula obrigatória de devolução do valor em caso de inexecução. A Administração deve avaliar os riscos (fraudes e inexecução) e pode exigir garantias adicionais (art. 96) ou adotar salvaguardas como a certificação do fornecedor. Deve-se

evitar a inclusão de "custos ocultos" que mascarem antecipações irregulares.

259. Outro tema que merece destaque neste tópico é o **reajustamento e equilíbrio econômico-financeiro.** Independentemente da duração contratual, é obrigatória a previsão de **índice de reajustamento de preço**, **com data-base vinculada à data do orçamento estimado** (momento do encerramento da pesquisa de preços) e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos (art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133, de 2021). Conforme o Acórdão 1795/2024 - Plenário do TCU, é ilegal a contagem do prazo a partir da data de apresentação da proposta.

260. Por fim, imperativo destacar que o art. 40, inc. I, da Lei nº 14.133, de 2021, reza que o planejamento deve certificar que as **condições de aquisição e pagamento** são **semelhantes às do setor privado.** Essa convergência visa garantir a competitividade e a eficiência, adaptando a Administração às realidades de mercado para viabilizar aquisições que, de outra forma, seriam desertas ou excessivamente onerosas.

i) Forma e critérios de seleção do fornecedor

261. A definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor constitui o núcleo competitivo do certame, momento em que a Administração materializa o Princípio da Seleção da Proposta mais Vantajosa (art. 6º, inc. XXIII, alínea "h", da Lei nº 14.133, de 2021).

262. No modelo de Termo de Referência da AGU, o item "Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor e Forma de Fornecimento" tem função prática muito clara: dizer como o fornecedor será escolhido e quais serão as regras objetivas para comparar propostas e declarar a vencedora, incluindo (quando for o caso) a forma de fornecimento (já explicitado neste Parecer) e os requisitos de habilitação estritamente indispensáveis.

i.1) critério de julgamento

263. A Equipe de Planejamento deverá escolher o critério de julgamento a ser adotado na licitação, observando os arts. 33 a 39 da Lei nº 14.133, de 2021, e Instrução Normativa SEGES nº 73, de 2022. A seleção deve focar no menor dispêndio para o erário.

264. É imperativo ressaltar que o presente Parecer Referencial aplica-se exclusivamente aos processos que adotem o **critério de julgamento por menor preço**. A escolha desse critério deve ser precedida de análise técnica no Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos não são relevantes para os fins pretendidos. Qualquer outro critério de julgamento (como maior desconto, melhor técnica ou técnica e preço) desnatura o caráter referencial desta manifestação, exigindo a análise individualizada e obrigatória da demanda pela Advocacia-Geral da União.

265. Ressalta-se, conforme o art. 34, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, que o julgamento por menor preço deve considerar os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, desde que objetivamente mensuráveis no Edital.

i.2) critérios de aceitabilidade de preços

266. A definição dos critérios de aceitabilidade de preços no Termo de Referência constitui a principal barreira de proteção do erário contra propostas com sobrepreço ou manifestamente inexequíveis. Sob a ótica do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração deve **desclassificar propostas** cujos valores superem o orçamento estimado ou que não demonstrem viabilidade técnica e econômica.

267. Nas licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), especialmente quando a disputa ocorre por grupo ou lote, a **fixação de preços unitários máximos** é condição *sine qua non* para a validade do certame. Conforme o art. 13, inciso I, do Decreto nº 11.462, de 2023, a aceitabilidade da proposta não se limita ao valor global do lote; cada item individual que compõe o grupo deve respeitar o teto fixado pela Administração na fase de planejamento.

268. A finalidade precípua dessa exigência é neutralizar a prática do **"Jogo de Planilha"**. Este fenômeno ocorre quando o licitante, estrategicamente, oferta preços irrisórios em itens de baixa execução ou probabilidade de consumo e, em contrapartida, superfatura itens de alta demanda ou relevância. Sem o balizamento unitário, a proposta pode parecer a mais vantajosa no valor global (soma de todos os itens), mas resultará em prejuízo severo durante a execução contratual, à medida que os itens superfaturados forem efetivamente adquiridos. O critério de aceitabilidade deve garantir que a vantagem obtida no lote seja real e equilibrada em todas as suas frentes de fornecimento.

269. Para conferir transparência e segurança jurídica ao certame, o Termo de Referência deve remeter expressamente à planilha de custos. É imperativo que o Edital estabeleça que a desclassificação ocorrerá se qualquer item individual superar o valor máximo estimado, independentemente de o valor global da proposta estar abaixo do orçamento total. Essa cautela assegura que a economicidade verificada na sessão pública se mantenha íntegra durante toda a vigência da Ata de Registro de Preços ou do Contrato.

i.3) exigências de habilitação e qualificação

i.3.1) considerações gerais e procedimentais

270. A habilitação consiste na verificação do conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade de realizar o objeto, conforme o art. 62 da Lei nº 14.133, de 2021. Trata-se da fase da licitação em que se verifica se o futuro contratado detém as condições jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras indispensáveis para cumprir o que será exigido no fornecimento.

271. No planejamento da contratação, a Equipe de Planejamento deve demonstrar, de forma técnica e motivada, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, o que constitui condição de regularidade do desenho da habilitação (TCU, Acórdão nº 1417/2008 – Plenário), considerando que, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, somente é permitido as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Além disso, na definição dos requisitos de habilitação e qualificação, deve-se observar se o rol de documentos respeita a taxatividade dos requisitos previstos nos arts. 66 a 69 da Lei nº 14.133, de 2021.

272. Os requisitos de habilitação se referem ao licitante, não podendo ser confundidos com critérios técnicos relacionados à aceitabilidade da proposta. Por isso, o planejamento deve evitar o uso da habilitação técnica para exigir laudos, testes ou certificados de qualidade do produto, pois tais documentos se relacionam à conformidade do objeto ofertado e à aceitabilidade da proposta, e não à capacidade do licitante. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União assentou que é ilegal, na fase de habilitação, exigir laudos, testes ou certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, admitindo-se tal exigência, se pertinente, apenas na etapa de julgamento das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, com prazo suficiente para obtenção da documentação (TCU, Acórdão nº 966/2022 – Plenário). Embora proferido sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, o entendimento é compatível com a lógica da Lei nº 14.133, de 2021, por preservar a separação entre habilitação e aceitabilidade e por coibir exigências restritivas sem base legal.

273. Em aquisições de bens e produtos, a habilitação deve refletir o risco real do fornecimento descrito no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Mapa de Riscos e no Termo de Referência (TR), considerando, entre outros fatores, prazo, fracionamento, criticidade do item, impacto de eventual ruptura no abastecimento, logística, necessidade de autorizações regulatórias e o fôlego financeiro do fornecedor. Quando esse nexo não é demonstrado, surgem dois problemas clássicos: ou se exige demais (com restrição de competição e impugnações), ou se exige de menos (com contratação vulnerável e risco de inadimplemento).

274. O planejamento adequado, portanto, é aquele em que se consegue explicar, com naturalidade e coerência, por que cada exigência existe e por que ela é adequada à natureza do item adquirido, inclusive quando a contratação é por itens ou por Sistema de Registro de Preços (SRP), hipótese em que a divisibilidade do objeto pode justificar exigências distintas, desde que objetivas, proporcionais e previamente definidas no instrumento convocatório. A propósito, a jurisprudência do TCU orienta que, sendo o objeto divisível, deve-se admitir a adjudicação por item e adequar as exigências de habilitação a essa divisibilidade, para ampliar a participação e evitar barreiras indevidas (Súmula nº 247 do TCU).

275. Quanto ao momento de avaliação, a regra é que a verificação ocorra após o julgamento das propostas, exigindo-se a documentação apenas do licitante mais bem classificado, o que evita ônus documental desnecessário e preserva a competitividade (art. 63, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021). Excepcionalmente, admite-se a inversão de fases (habilitação antes do julgamento), desde que haja ato motivado explicitando os benefícios e previsão expressa no Edital (art. 17, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021). Em qualquer caso, os documentos de regularidade fiscal serão examinados somente em momento posterior ao julgamento e apenas do licitante melhor classificado (art. 63, inc. III, da Lei nº 14.133, de 2021).

276. Na operacionalização, a habilitação deve ser verificada, preferencialmente, por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), quanto aos documentos por ele abrangidos, exigindo-se apenas os documentos não contemplados no sistema (art. 39, caput e § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022). O Edital deve fixar prazo mínimo de duas horas, prorrogável por igual período, para o envio dessa documentação suplementar (IN SEGES/ME nº 73, de 2022, art. 39, § 5º). Registre-se, ainda, que o uso do SICAF e de registros cadastrais deve observar o regime jurídico da Lei nº 14.133, de 2021 e suas condições de cabimento, sem que se converta em exigência indevida ou restritiva à competição (Acórdão nº 1622/2025 – Plenário do TCU).

277. A verificação em sítios eletrônicos oficiais de órgãos emissores de certidões constitui meio legal de prova e deve ser priorizada pelo agente de contratação, como medida de eficiência e segurança na instrução (art. 39, § 6º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022).

278. Ressalta-se que o modelo padronizado da Advocacia-Geral da União (AGU) prevê requisitos gerais de habilitação e qualificação com base na Lei nº 14.133, de 2021. Todavia, a Equipe de Planejamento deve, analisando o caso concreto e motivadamente, excluir exigências incompatíveis, excessivas ou que possam prejudicar a competitividade, preservando o núcleo da indispensabilidade e o nexo entre risco do fornecimento e exigências documentais (art. 37, XXI, Constituição Federal de 1988, TCU, Acórdão nº 1417/2008 – Plenário).

i.3.2) requisitos de natureza jurídica

279. A habilitação jurídica, sob a égide do art. 66 da Lei nº 14.133, de 2021, tem por finalidade precípua demonstrar não apenas a existência legal do licitante, mas a regularidade de sua autorização para o exercício da atividade objeto da contratação.

280. É imperativo que o Termo de Referência (TR) identifique se o fornecimento demanda registros específicos,

licenças ou alvarás de funcionamento perante órgãos reguladores para que o item seja legalmente comercializado, armazenado ou transportado. Ressalta-se que tais autorizações podem recair tanto sobre a pessoa jurídica (como a Autorização de Funcionamento de Empresa - AFE, da ANVISA) quanto, em nichos específicos, sobre a pessoa física (a exemplo das autorizações para atividades envolvendo Produtos Controlados pelo Exército - PCE), conforme a natureza profissional do proponente e a disciplina normativa do setor.

281. Portanto, o TR deve indicar com precisão o documento exigido, o respectivo órgão expedidor e o lastro normativo correspondente. Deve-se evitar o uso de terminologias genéricas ou a inclusão de requisitos de natureza técnica — como certificações de qualidade ou de conformidade — neste tópico. A confusão entre habilitação jurídica e qualificação técnica amplia indevidamente a discricionariedade administrativa, fere o princípio da segurança jurídica e enseja impugnações que comprometem a celeridade e a higidez do certame.

i.3.3) requisitos de natureza fiscal, social e trabalhista

282. O planejamento deve manter aderência aos requisitos de regularidade fiscal, social e trabalhista (Lei nº 14.133, de 2021, art. 68). Em aquisições de bens, a regularidade perante a Fazenda Estadual, relacionada ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é ponto de alta relevância tributária. Para o Microempreendedor Individual (MEI), deve-se aceitar o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI) como documento central, com aptidão para suprir informações cadastrais e inscrições, observadas as verificações de autenticidade nos meios oficiais.

283. Ressalte-se que a existência de registro (resultado positivo) no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) opera como impedimento à formalização da contratação e não como causa de inabilitação. Por isso, o instrumento convocatório deve tratá-lo como condicionante pré-contratual, garantindo prazo para regularização, conforme fundamentado no PARECER nº 00776/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU (NUP: 00688.000735/2024-11).

i.3.4) requisitos de qualificação econômico-financeira

284. A habilitação econômico-financeira é um dos pontos mais sensíveis do planejamento, pois impacta diretamente a competitividade e o risco de inadimplemento. A análise das demonstrações contábeis visa aferir, de forma objetiva e confiável, a aptidão do licitante para assumir as obrigações da contratação (art. 69 da Lei nº 14.133, de 2021). A aptidão econômica deve ser comprovada por índices previstos no Edital e justificados no processo, sendo vedada a exigência de faturamento mínimo ou índices de rentabilidade/lucratividade (art. 69, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021). Os documentos limitam-se ao balanço patrimonial, à Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, além da certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante (art. 69, incs. I e II, da Lei nº 14.133, de 2021).

285. No planejamento, deve-se avaliar se o risco justifica exigir dados de um ou dois exercícios. Caso se exija dois anos, os índices devem ser apurados por exercício, gerando dois conjuntos de indicadores. As demonstrações contábeis devem ser confiáveis e coerentes; inconsistências relevantes, versões conflitantes ou ausência de suporte mínimo de autenticidade comprometem a utilidade do documento para a aferição objetiva pretendida pela lei, conforme entendimento do PARECER nº 00176/2025/CGAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP: 00688.000735/2024-11). Mesmo para optantes do Simples Nacional, quando o balanço é utilizado para habilitação econômico-financeira, deve ser apresentado “na forma da lei”, com os elementos mínimos de autenticidade e responsabilização técnica, inclusive assinaturas pertinentes, sob pena de fragilizar a aferição.

286. Nas compras para entrega futura, a Administração pode exigir capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado, de forma não cumulativa e devidamente motivada (art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021). Essa exigência deve ser proporcional ao risco e ao mercado, sob pena de restringir indevidamente a competição. Além disso, deve-se evitar índices “não usuais” ou parâmetros excessivos, exigindo-se justificativa e parâmetros de mercado, vedada a inclusão de rentabilidade ou lucratividade (art. 69, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021, e Súmula nº 289 do TCU). No mesmo sentido, é ilegal a exigência de capital social integralizado mínimo como condição de habilitação, admitindo-se, quando cabível, apenas a comprovação de capital social mínimo como alternativa para qualificação econômico-financeira (Acórdão nº 138/2024 – Plenário do TCU).

287. Registre-se, ainda, que, diversamente do regime anterior, a Lei nº 14.133, de 2021, não exige certidão negativa de recuperação judicial como documento de habilitação econômico-financeira. Todavia, a Administração deve avaliar se o licitante em recuperação atende aos requisitos definidos no Edital e demonstra aptidão econômico-financeira suficiente para executar o contrato, mediante análise objetiva dos documentos exigidos e, quando necessário, diligências para esclarecer a situação, em linha com a orientação jurisprudencial sobre o tema (Acórdão nº 2265/2020 – Plenário do TCU).

i.3.5) requisitos de qualificação técnica

288. A qualificação técnica refere-se à capacidade técnica do licitante para executar o objeto, nos limites necessários à garantia do cumprimento das obrigações (art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988). Na aquisição de bens, a exigência de **atestados de capacidade técnico-operacional** é juridicamente possível, mas deve ser tratada como **medida excepcional,** justificável sobretudo quando houver atividades associadas complexas, como logística crítica, instalação especializada ou integração tecnológica do fornecimento. Nesse sentido, é possível exigir atestados, inclusive emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, desde que a exigência seja objetiva, esteja prevista no Termo de Referência e seja proporcional ao risco e à complexidade do fornecimento, conforme fundamentado no PARECER nº 00516/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP: 00688.000735/2024-11).

289. A exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. Além disso, somente se admite a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto, **vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados** (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021). Nesse contexto, a Equipe de Planejamento deve apontar, de forma objetiva e fundamentada, qual quantitativo mínimo de fornecimentos pretéritos é suficiente para comprovar a qualificação técnico-operacional no caso concreto, evitando exigir experiência prévia em volume próximo ao total contratado, o que equivaleria, na prática, a impor barreira excessiva à competição.

290. Quando a exigência de atestado único não for imprescindível para comprovar a capacidade técnica, deve ser permitido o somatório de atestados, de modo a ampliar a competição, desde que os bens ou serviços comprovados guardem equivalência tecnológica e operacional com o objeto licitado. A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar quantitativos mínimos contraria os princípios da motivação e da competitividade, devendo a Administração, se pretender restringir o somatório, demonstrar a imprescindibilidade e consigná-la expressamente no instrumento convocatório (Acórdão nº 2291/2021 – Plenário; Acórdão nº 1231/2012 – Plenário; Acórdão nº 7982/2012 – Segunda Câmara; Acórdão nº 849/2014 – Segunda Câmara, todos do TCU).

i.3.6) regras para empresas estrangeiras

291. Caso seja permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no país, o Termo de Referência deve prever que os requisitos de habilitação serão atendidos mediante a apresentação de documentos equivalentes, inicialmente com tradução livre. Apenas o licitante vencedor estrangeiro deverá apresentar, obrigatoriamente, os documentos com tradução juramentada e apostilados para fins de assinatura do Contrato ou Ata de Registro de Preços (art. 70, parágrafo único, Lei nº 14.133, de 2021, e art. 37 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022).

i.3.7) dispensa da documentação

292. A documentação de habilitação pode ser dispensada, total ou parcialmente, em situações específicas, conforme a Lei nº 14.133, de 2021, que autoriza a dispensa nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 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, observado o regulamento anual de atualização (art. 70, inc. III, Lei nº 14.133, de 2021, e Decreto nº 12.807, de 2025).

293. Essa dispensa visa simplificar procedimentos em contratações de baixo risco ou urgência, mas deve ser aplicada com cautela para não comprometer a segurança jurídica. Mesmo em casos de dispensa de licitação ou contratações de baixo valor, não se deve excluir ou dispensar a prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e perante a Seguridade Social (INSS), salvo em calamidade pública nacional, nem a declaração de cumprimento da vedação ao trabalho infantil, por se tratar de comando constitucional (art. 195, § 3º, c/c art. 167-D, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, e art. 7º, inc. XXXIII, da Constituição Federal de 1988).

i.3.8) recomendações e tratamento diferenciado

294. Para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), deve-se garantir o benefício da regularização fiscal e trabalhista postergada, observadas as regras aplicáveis (Decreto nº 8.538, de 201, e art. 39, § 10, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022). Contudo, o tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, não autoriza eliminar a qualificação econômico-financeira quando ela for necessária para a segurança da contratação, conforme orientação do Tribunal de Contas da União.

295. O TCU aponta impropriedade na dispensa do Microempreendedor Individual (MEI) da apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis, quando tais documentos são necessários para assegurar a execução, por violação ao princípio da indispensabilidade e à disciplina da qualificação econômico-financeira, entendimento extraído de julgados proferidos sob a Lei nº 8.666, de 1993, simétricos ao regime do art. 69 da Lei nº 14.133, de 2021 (Acórdão nº 2026/2022 – Plenário do TCU).

i.3.9) jurisprudências do TCU sobre vedações a exigências de documentos

296. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) delimita as exigências de habilitação, assegurando que o rol de documentos previsto na Lei nº 14.133, de 2021, seja observado de forma taxativa (arts. 66 a 69). Essa taxatividade impede a inclusão de requisitos adicionais sem respaldo legal, evitando barreiras desproporcionais à competitividade e à isonomia, em harmonia com o comando constitucional de que somente se admitem exigências indispensáveis (Constituição Federal de 1988, art. 37, XXI). Nessa linha, o TCU assentou ser ilegal exigir programa de integridade como critério de habilitação de todos os licitantes, esclarecendo, ainda que por analogia à Lei nº 14.133, de 2021, que eventual exigência de programa de integridade deve recair sobre o licitante vencedor e em prazo posterior à celebração contratual, nos casos legalmente previstos (TCU, Acórdão nº 1467/2022 – Plenário; art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

297. Além disso, o TCU veda a exigência de "registro cadastral" emitido por órgão ou entidade pública como condição de habilitação, por ausência de previsão no rol taxativo de requisitos (TCU, Acórdão nº 1622/2025 – Plenário), e considera irregular a exigência, como condição de habilitação, de certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, creditados por organismos de certificação credenciados (TCU, Acórdão nº 1065/2024 – Plenário).

298. No âmbito econômico-financeiro, há impropriedade na exigência de Capital Circulante Líquido mínimo sem justificativa técnica quanto às peculiaridades do objeto e ao percentual adotado, por potencial restrição à competitividade e afronta às vedações legais relativas a índices e parâmetros inadequados (TCU, Acórdão nº 2923/2024 – Segunda Câmara; art. 69, caput, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021).

299. A jurisprudência consolidada pelo TCU, inclusive em julgados que interpretaram dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, simétricos aos da Lei nº 14.133, de 2021, reforça a impossibilidade de exigências extralegais e a necessidade de alinhamento estrito ao texto normativo, sob pena de anulação do certame e responsabilização, com prejuízo à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa.

j) Adequação orçamentária

300. A demonstração da disponibilidade orçamentária é requisito essencial para a validade do planejamento da contratação. O Termo de Referência deve consignar expressamente que existe lastro financeiro para suportar a despesa pretendida, indicando a respectiva classificação funcional programática e a categoria econômica da despesa, conforme exigência contida no artigo 9º, inciso X, da Instrução Normativa SEGES nº 81, de 2022.

301. Essa indicação técnica assegura o cumprimento dos princípios da responsabilidade fiscal e da legalidade orçamentária, permitindo o controle da execução da despesa desde a sua gênese.

302. É importante ressalvar que, nas licitações processadas sob o amparo do Sistema de Registro de Preços, a indicação precisa da dotação orçamentária é mitigada na fase interna. Nestes casos, a exigibilidade da reserva orçamentária é postergada para o momento imediatamente anterior à assinatura do contrato ou à emissão da nota de empenho, conforme autorizam a Orientação Normativa AGU nº 20, de 2009, e o Decreto nº 11.462, de 2023. Assim, no Termo de Referência voltado ao SRP, basta a menção de que os recursos serão indicados oportunamente, por ocasião das futuras contratações.

k) Avaliação sobre a necessidade de classificar o TR nos termos da Lei de Acesso à Informação

303. Ao finalizar a redação do Termo de Referência, a unidade técnica responsável deve, obrigatoriamente, realizar uma análise fundamentada sobre o nível de publicidade do documento. Essa avaliação visa determinar se o conteúdo do TR deve ser mantido sob acesso restrito ou se pode ser divulgado amplamente, em observância ao artigo 10 da Instrução Normativa SEGES nº 81, de 2022.

304. O exame deve ser pautado pelos critérios estabelecidos na Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Em regra, os documentos que instruem processos de contratação pública são de natureza pública, em respeito ao princípio da transparência. Contudo, caso o TR contenha informações sensíveis — tais como segredos industriais, dados protegidos por sigilo fiscal ou informações que possam comprometer a segurança de operações estratégicas —, a autoridade deverá classificá-lo com o grau de sigilo adequado.

305. Portanto, é indispensável que conste no processo administrativo a declaração expressa da unidade técnica sobre a classificação do documento, garantindo que o direito de acesso à informação seja exercido sem prejuízo à proteção de dados sensíveis.

II.4.6. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

306. A formação do valor estimado é uma das etapas mais críticas do planejamento, pois estabelece a baliza econômica do certame. Mais do que um simples referencial, o orçamento orienta o julgamento das propostas, subsidia a negociação, fundamenta a análise de exequibilidade e, sobretudo, permite à Administração demonstrar — perante os órgãos de controle interno e externo — que o procedimento possui racionalidade e lastro fidedigno. Um valor estimado frágil ou mal dimensionado produz efeitos deletérios imediatos: licitações desertas, risco de sobrepreço, baixa competitividade e vulnerabilidade do processo em sede de auditoria.

307. Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, estruturam uma metodologia que transcende a mera obtenção de cotações. O objetivo é a construção de um orçamento auditável e reproduzível, que reflita as condições reais de mercado e as especificidades do Termo de Referência. A pesquisa deve ser ampla e idônea, servindo como o critério objetivo para a aferição da aceitabilidade das propostas e para a proteção do erário contra lances manifestamente inexequíveis ou excessivos.

308. Sob a égide do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021, o valor estimado assume, via de regra, a natureza de preço máximo aceitável. Propostas que extrapolem esse patamar sem justificativa robusta devem ser desclassificadas, o que reforça a necessidade de uma estimativa precisa para evitar o fracasso do certame por subdimensionamento.

309. 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

310. 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.

311. 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"

312. 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.

313. 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

314. 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.

315. 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)

316. 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.

317. 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.

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

319. 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)

320. 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.

321. 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)

322. 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.

323. 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.

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

325. 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)

326. 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.

327. 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

328. 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.

329. 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).

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

331. 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.

332. 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.

333. 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.

334. 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.

335. 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).

336. 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.

337. 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.

338. 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.

e) Metodologia para obtenção do preço estimado

339. 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.

340. 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.

341. 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.

342. 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.

343. 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.

344. 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.

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

345. 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).

346. 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.

347. 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.

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

348. 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.

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

349. 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.

f.3) Inciso III – Caracterização das fontes consultadas

350. 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.

f.4) Inciso IV – Série de preços coletados

351. 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.

f.5) Inciso V – Método estatístico aplicado

352. 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.

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

353. 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.

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

354. 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.

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

355. 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.

356. 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.

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

357. 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.

g.1) alegações genéricas não substituem prova

358. 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.

359. 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.

g.2) três cotações como defeito procedimental evidente

360. 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.

361. 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.

g.3) erro grosseiro e responsabilidade do gestor

362. 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.

363. 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.

g.4) restrição à competitividade e nexo com sobrepreço

364. 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.

365. A restrição à competitividade pode gerar nexo direto com sobrepreço. 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.

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

366. 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.

367. 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.

i) Orçamento sigiloso

368. 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.

369. 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.

370. 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.

371. 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.

372. 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.

373. 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.

374. 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.

II.4.7. Análise de Riscos e Matriz de Alocação de Riscos

375. A análise de riscos, erigida como elemento nuclear do planejamento pelo art. 18, inc. X, da Lei nº 14.133, de 2021, consolida-se como instrumento estratégico de governança destinado a identificar, avaliar e mitigar eventos que possam comprometer a utilidade da contratação. Este diagnóstico materializa-se, inicialmente, por meio do Mapa de Riscos, que deve ser confeccionado obrigatoriamente no **módulo de Gestão de Riscos Digital do Governo Federal.** Exige-se da Equipe de Planejamento da Contratação um **diagnóstico preciso,** desprovido de cláusulas protocolares, que identifique os riscos inerentes a cada etapa do ciclo de vida do objeto.

376. O **Mapa de Riscos** possui natureza dinâmica e evolutiva, demandando atualizações sistêmicas ao final da elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência, bem como após a seleção do fornecedor. Eventos supervenientes que alterem o cenário de risco inicialmente vislumbrado devem ser registrados para subsidiar a fiscalização e a gestão contratual.

377. A partir do mapeamento preliminar, a Administração Pública deve avaliar a conveniência de instituir a **Matriz de Alocação de Riscos**, nos termos do art. 103 da Lei nº 14.133, de 2021. Diferente do Mapa, a Matriz é uma cláusula contratual que define a repartição objetiva de responsabilidades entre contratante e contratado, estabelecendo quem suportará o ônus financeiro caso o risco se materialize.

378. A adoção desta matriz requer justificativa circunstanciada, visto que a transferência de riscos ao particular impacta diretamente o valor estimado. Conforme o art. 22 da Lei nº 14.133, de 2021, o orçamento deve prever uma taxa de risco compatível com os encargos transferidos ao contratado. A alocação deve ser pautada pela racionalidade econômica: o risco deve ser gerido pela parte que detém a melhor capacidade de mitigá-lo ou que possa suportá-lo ao menor custo.

379. A correta estipulação da Matriz de Alocação de Riscos é o principal mecanismo de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Uma vez alocado um risco ao particular, sua ocorrência não autoriza o pleito de reequilíbrio, pois o evento já terá sido precificado na proposta. Assim, a matriz blinda a Administração Pública contra pedidos de revisão infundados e assegura a exequibilidade do ajuste a longo prazo.

II.4.8. Minuta de Edital

380. O Edital é a peça central da fase externa da licitação. Na prática, ele funciona como a **norma interna do certame**: organiza a disputa, define as regras de participação, disciplina o julgamento das propostas, estrutura a habilitação do licitante vencedor e orienta os atos posteriores até a contratação.

381. Por isso, sua elaboração deve guardar coerência estrita com tudo o que já foi decidido na fase interna. A elaboração do Edital não é o momento para rediscutir o objeto, refazer o Estudo Técnico Preliminar ou alterar escolhas técnicas já consolidadas no Termo de Referência. Sua função é outra: converter o planejamento em **regra jurídica de competição**. Em termos objetivos, o Edital não cria requisitos técnicos novos; ele estabelece como os interessados participarão da disputa, como apresentarão suas propostas e como a Administração examinará a documentação e conduzirá o procedimento.

382. O art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reúne os elementos essenciais que devem constar do Edital. Entre eles estão: definição do objeto, critério de julgamento, modo de disputa, condições de participação, regras para apresentação das propostas, parâmetros de aceitabilidade, exigências de habilitação, aplicação de políticas públicas e disciplina das infrações e sanções. Tudo isso deve aparecer **de forma clara, objetiva e compatível** com a modelagem já estabelecida no processo.

383. Nesse contexto, a minuta padronizada da Advocacia-Geral da União cumpre papel relevante de uniformização e segurança jurídica. Ela oferece a arquitetura normativa básica, traz cláusulas obrigatórias e reduz riscos de inconsistência. Mas a adoção do modelo não dispensa análise crítica. O órgão responsável precisa preencher corretamente os campos variáveis e adaptar o texto ao caso concreto, especialmente nos pontos que exigem decisão administrativa própria.

384. Em síntese, o Edital deve ser compreendido como a peça que fecha o ciclo do planejamento e abre validamente a competição. Quando bem estruturado, ele assegura **isonomia, competitividade, segurança jurídica e vantajosidade**. Quando mal preenchido, gera contradições internas, amplia o risco de impugnações e compromete a higidez do certame.

385. A seguir, destaca-se alguns temas que exigem atenção específica no preenchimento da minuta:

a) Condições de ingresso e restrições à participação

386. O Edital é o instrumento adequado para disciplinar quem pode participar da licitação e em quais condições. Trata-se de matéria tipicamente jurídico-procedimental, diretamente ligada à integridade da disputa e à prevenção de riscos para a Administração.

387. À luz do art. 14 da Lei nº 14.133, de 2021, as **condições de participação** não podem ser tratadas como mera formalidade. Elas funcionam como filtros de legalidade e confiabilidade. Por isso, devem ser formuladas com **proporcionalidade, pertinência e aderência ao objeto,** evitando-se a simples reprodução automática de cláusulas padronizadas sem relação com a realidade da contratação.

388. A lei prevê impedimentos objetivos, como sanções vigentes, conflito de interesses e condenações relacionadas a trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo. Além disso, o Edital deve permitir a apuração de situações impeditivas indiretas, como fraude por interposta pessoa ou sucessão empresarial usada para burlar penalidades, sempre com motivação adequada e respeito ao contraditório mínimo.

389. Também merecem disciplina clara a participação de **cooperativas, consórcios, pessoas físicas e empresas estrangeiras**. Cooperativas, em regra, podem participar, salvo incompatibilidade jurídica manifesta com o objeto ou com o regime de execução. Consórcios não devem ser proibidos sem justificativa expressa, sobretudo quando o objeto exigir soma de capacidades técnicas ou econômicas. Pessoas físicas não podem ser afastadas automaticamente; a restrição só se sustenta quando a execução exigir estrutura empresarial incompatível com a atuação individual.

390. Em relação às empresas estrangeiras, incidem as regras de equivalência documental do art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021. Exige-se representante legal residente no Brasil, com poderes para receber citação e responder perante a Administração, condição indispensável para assegurar a eficácia das sanções e garantias contratuais. A apresentação de documentos estrangeiros demanda tradução juramentada e apostilamento ou consularização, podendo o Edital admitir tradução simples apenas durante a fase de lances, reservando a formalização para a assinatura contratual.

391. O sistema de habilitação previsto na nova lei prioriza a desburocratização via **SICAF** e a presunção de veracidade das **declarações eletrônicas.** Assim, o Edital deve assegurar que o credenciamento prévio seja condição mínima de participação e que as declarações essenciais — habilitação plena, inexistência de trabalho infantil ou escravo, cumprimento de cotas legais e enquadramento como ME/EPP — sejam prestadas nos campos específicos do sistema, ativando direitos como o empate ficto.

392. A disciplina das condições de ingresso deve equilibrar formalismo moderado e efetividade do controle. A omissão de requisitos indispensáveis, como representação legal de estrangeiras ou declarações obrigatórias, compromete a legalidade do certame. Em sentido oposto, o excesso de rigor, especialmente na exigência de documentos difíceis de produzir no exterior ou sem relação direta com o objeto, viola o princípio da competitividade. A jurisprudência do TCU tem reiterado que falhas sanáveis em documentos preexistentes devem ser supridas por diligência, preservando-se a proposta mais vantajosa.

b) Dinâmica competitiva: modos de disputa e lances

393. A disciplina da etapa competitiva no Edital define o comportamento estratégico dos licitantes e influencia diretamente a obtenção da proposta mais vantajosa. Por isso, nos termos do art. 56 da Lei nº 14.133, de 2021, o Edital deve estabelecer expressamente o **modo de disputa**, cuja escolha deve estar tecnicamente motivada no processo, em função da natureza do objeto e da estrutura do mercado fornecedor.

394. A escolha entre **modo aberto, fechado ou aberto e fechado** não é neutra. Ela deve considerar a natureza do objeto, o perfil do mercado fornecedor e os riscos concorrenciais envolvidos. O modo aberto tende a favorecer maior pressão competitiva em mercados amplos. O modo fechado pode ser útil quando se busca evitar comportamento imitativo ou quando o preço já está próximo dos limites de exequibilidade. Já o modo aberto e fechado, típico do pregão eletrônico, combina transparência inicial com lance final sigiloso, podendo reduzir riscos de conluio e distorções artificiais da disputa.

395. Outro elemento relevante é o **intervalo mínimo entre lances**, previsto no art. 57 da Lei nº 14.133, de 2021. Esse parâmetro evita a chamada "disputa de centavos", que prolonga a sessão sem gerar ganho relevante para a Administração. O Edital deve fixar esse intervalo com razoabilidade: se for muito baixo, a disputa se torna improdutiva; se for alto demais, a competição perde eficiência.

396. Encerrada a etapa de lances, incide o dever de **negociação,** previsto no art. 61 da Lei nº 14.133, de 2021. Não se trata de faculdade política, mas de providência funcional voltada à busca da vantajosidade. O edital e a condução do procedimento devem refletir essa lógica, assegurando registro adequado dos atos praticados.

397. Em termos práticos, a dinâmica competitiva precisa ser vista como parte da engenharia jurídica da disputa. A escolha do modo de disputa, do intervalo entre lances e da forma de negociação afeta diretamente o resultado econômico da licitação e a integridade concorrencial do certame.

c) Julgamento, habilitação e inversão de fases

398. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu como regra a sequência em que o **julgamento** das propostas antecede a **habilitação** do licitante mais bem classificado. Esse modelo racionaliza o procedimento e evita a análise documental completa de todos os participantes. A ordem está no art. 17: fase preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação.

399. Há, contudo, a possibilidade excepcional de **inversão de fases,** nos termos do art. 17, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021, desde que haja motivação robusta e previsão expressa no Edital. Essa antecipação da habilitação não pode ser tratada como rotina. Ela depende de demonstração concreta de que a medida melhora o resultado do certame em razão das características do objeto ou do mercado.

400. Independentemente da ordem escolhida, o Edital deve preservar a separação entre três planos distintos: **condição de participação, julgamento da proposta e habilitação**. Muitas nulidades surgem justamente da confusão entre esses níveis. Exigências próprias da habilitação não podem ser usadas para desclassificar propostas. Critérios de aceitabilidade da oferta não devem ser tratados como se fossem documentos de qualificação do licitante.

401. Na etapa de julgamento, a análise da **exequibilidade** da proposta deve ser motivada e concreta. A Administração não pode presumir automaticamente a inexequibilidade com base apenas em fórmulas abstratas. O licitante deve poder demonstrar a viabilidade da oferta por meio de memória de cálculo, justificativas técnicas, ganhos de escala e outros

elementos compatíveis com o caso.

402. Também é importante observar a disciplina do **saneamento de falhas,** prevista no art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021. A lei admite complementação de prova de condição preexistente, atualização de certidões, esclarecimentos e correção de erro material. O que não se admite é a criação posterior de requisito inexistente no momento da proposta ou a alteração substancial do conteúdo ofertado.

403. Essa mesma lógica vale para planilhas de custos: falhas materiais ou formais, quando sanáveis sem alterar o valor global ou a essência da proposta, não devem conduzir automaticamente à desclassificação. O foco deve ser a preservação da proposta vantajosa, com respeito à isonomia e à segurança jurídica.

404. Por fim, o Edital deve tratar corretamente as prerrogativas das microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente quanto ao momento em que se exige regularidade fiscal e trabalhista, em conformidade com a Lei Complementar nº 123, de 2006.

d) Infrações e sanções administrativas

405. No âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, o regime sancionatório previsto no Edital desempenha função estruturante: não se trata de cláusula meramente declaratória, mas de mecanismo jurídico que confere previsibilidade ao exercício do poder sancionador, dá efetividade ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e salvaguarda a integridade da competição pública.

406. O Edital não deve apenas repetir, de forma genérica, os arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133, de 2021. Ele precisa diferenciar, com clareza, as condutas infracionais relevantes para a fase licitatória, como não manutenção da proposta, recusa injustificada em contratar, falsidade documental, fraude à licitação, conluio e outros comportamentos que afetem a lisura da disputa.

407. Além da tipificação adequada, a dosimetria das penalidades deve ser proporcional. O Edital não pode atribuir o mesmo tratamento sancionatório a condutas com gravidades distintas. A gradação das penalidades deve considerar a natureza da infração, a extensão do dano potencial, a reprovabilidade da conduta e os riscos concretos para a contratação.

408. Especial atenção deve ser dada às multas. A multa compensatória, prevista no art. 156, inciso II, sujeita-se aos limites de 0,5% a 30% do valor do contrato, conforme o art. 156, § 3º, e incide nas hipóteses de inexecução parcial ou total do ajuste. Já a multa moratória, prevista no art. 162 da Lei nº 14.133/2021, tem natureza e função distintas: incide sobre o período de atraso injustificado na execução, sem pressupor a extinção do contrato, e seu percentual deve ser fixado pelo próprio edital ou contrato. Na ausência de previsão específica ou como parâmetro de controle da razoabilidade do percentual estipulado, aplica-se subsidiariamente o art. 412 do Código Civil — conforme entendimento consolidado da AGU (Parecer nº 00008/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU) —, segundo o qual a cláusula penal não pode exceder o valor da obrigação principal inadimplida.

409. Relevante, ainda, o parágrafo único do art. 162, que autoriza a Administração a converter a multa moratória acumulada em compensatória e promover a extinção unilateral do contrato com aplicação cumulada das demais sanções previstas na Lei. Essa conversão implica mudança de regime: a multa passa a ser regida pelos limites do art. 156, § 3º, e seu caráter transmuda-se de reparação pelo atraso para indenização pela inexecução. Por essa razão, o Termo de Referência deve definir expressamente o número de dias de atraso que configura inexecução parcial ou total e autoriza essa conversão, pois é a partir desse marco que o regime compensatório passa a incidir — com as consequências sancionatórias mais severas que lhe são próprias.

410. O Edital também deve contemplar, quando cabível, exigências relacionadas a programa de integridade, especialmente nas contratações de grande vulto, nos termos do art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 12.304, de 2024. Essa exigência tem natureza preventiva e não se confunde com os critérios de desempate relacionados à integridade previstos em outro contexto legal.

411. No campo da integridade, o Edital deve contemplar a exigência de programa de compliance nas contratações de grande vulto, nos termos do art. 25, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 12.304, de 2024. A obrigação de implantação no prazo de seis meses após a assinatura contratual reflete a lógica preventiva da nova lei, que desloca parte da proteção do erário para o interior da estrutura organizacional do contratado. Importa destacar que essa exigência não se confunde com o uso da integridade como critério de desempate, instituto de natureza completamente distinta, voltado à aferição comparativa entre licitantes e sujeito às regras do art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

412. O que resulta desse conjunto normativo é um regime sancionatório que opera simultaneamente em duas dimensões: a repressiva, voltada à punição de condutas ilícitas que maculem a disputa, e a preventiva, destinada a estruturar mecanismos de integridade que reduzam a incidência de riscos contratuais. O papel do Edital é harmonizar essas duas funções, disciplinando-as com precisão e aplicando corretamente as categorias jurídicas envolvidas.

e) Participação de ME, EPP e Cooperativas, se o caso

413. A disciplina do tratamento favorecido e diferenciado nas contratações públicas visa concretizar o mandamento constitucional de incentivo às empresas de pequeno porte, nos termos do artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, e encontra desenvolvimento normativo, sobretudo, na Lei Complementar nº 123, de 2006, com regulamentação, no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.538, de 2015.

414. Para fins deste parecer referencial, recomenda-se que o órgão técnico trate o tema no planejamento e no Edital de forma objetiva, verificável e coerente com a estrutura da contratação, evitando soluções formais que comprometam a competitividade, a vantajosidade ou a adequada formação do preço de referência.

e.1) enquadramento como ME e EPP e equiparações legais

415. O enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte é definido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, em função da receita bruta anual, entendida como o produto da venda de bens e serviços em operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia. Os limites atualmente previstos são: I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e no caso de empresa de pequeno porte, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

416. A Lei Complementar nº 123, de 2006, também prevê situações em que a empresa pode perder o acesso ao tratamento diferenciado em função de excesso de receita, inclusive com efeitos no ano-calendário subsequente ou no mês subsequente, conforme a extensão do excesso.

417. Para fins de aplicação do tratamento diferenciado nas contratações públicas, devem ser considerados ainda os sujeitos equiparados a ME e EPP, notadamente: agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedades cooperativas

418. Esse ponto é relevante porque o Edital e a condução do certame devem reconhecer, quando pertinente, o alcance do tratamento favorecido também a esses atores, observadas as regras específicas e as cautelas de competitividade.

e.2) aplicação automática do regime favorecido nas licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 2021

419. O art. 4º da Lei nº 14.133, de 2021, ratificou a subsistência do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, determinando a aplicação compulsória das regras contidas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006. Por se tratar de um regime jurídico estabelecido por norma de ordem pública, sua incidência é automática e independe de previsão expressa no edital. Todavia, recomenda-se que o instrumento convocatório discipline os procedimentos operacionais para o exercício desses direitos, visando conferir segurança jurídica ao certame e orientar a condução dos trabalhos pelo agente de contratação ou pregoeiro.

420. Não obstante a regra geral de fomento, a Lei nº 14.133, de 2021, introduziu limitações objetivas à fruição desses benefícios, as quais devem ser rigorosamente observadas pela Administração:

(i) **Limitação pelo valor do item ou da licitação:** O tratamento diferenciado, previsto nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, **não será aplicado** quando o valor estimado do item (em aquisições e serviços gerais) ou da licitação (em obras e serviços de engenharia) for superior à receita bruta máxima admitida para o enquadramento como empresa de pequeno porte, atualmente fixada em R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), conforme o parágrafo 1º do artigo 4º da Lei nº 14.133, de 2021;

(ii) **Limitação pelo somatório de contratos no ano-calendário:** A obtenção dos benefícios fica restrita às empresas que, no ano-calendário da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem o limite de R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Para viabilizar esse controle, o órgão licitante deve obrigatoriamente exigir do licitante uma declaração de observância desse limite, nos termos do parágrafo 2º do artigo 4º da Lei nº 14.133, de 2021; e

(iii) **Regra de aferição para contratos de longa duração:** Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 ano, o parâmetro para a aplicação dos limites mencionados anteriormente será o valor anual do contrato, e não o seu valor global, conforme prescreve o parágrafo 3º do artigo 4º da Lei nº 14.133, de 2021.

421. Essa exegese normativa impede que grandes estruturas empresariais utilizem indevidamente o manto protetivo da Lei Complementar nº 123, de 2006, garantindo que o benefício alcance efetivamente o seu público-alvo e preserve a isonomia e a competitividade do processo licitatório.

e.3) principais benefícios do tratamento diferenciado

422. Sem prejuízo de outras previsões, recomenda-se que o órgão técnico considere, ao menos, os seguintes eixos de benefícios, com a respectiva parametrização no edital quando aplicável:

e.3.1) regularidade fiscal e trabalhista com possibilidade de saneamento

423. O tratamento favorecido dispensado às microempresas, empresas de pequeno porte e equiparados estende-se à fase de habilitação, especificamente no que tange à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista. Diferentemente das demais licitantes, as beneficiárias desse regime jurídico possuem o direito de participar do certame e apresentar sua documentação ainda que esta contenha restrições, conforme autorizam os artigos 42 e 43 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e o artigo 4º do Decreto nº 8.538, de 2015.

424. Caso a licitante enquadrada como ME ou EPP seja declarada vencedora da fase de julgamento e apresente restrições em sua documentação fiscal ou trabalhista, ser-lhe-á assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, prorrogável por igual período a critério da Administração, para a devida regularização. O termo inicial desse prazo é o momento em que o proponente

for declarado vencedor, momento em que deverá providenciar o pagamento, o parcelamento do débito ou a obtenção das certidões necessárias para a formalização do ajuste.

425. A aplicação desse benefício deve ser coordenada com o rito de habilitação previsto na Lei nº 14.133, de 2021. De acordo com o artigo 63, inciso III, da referida norma, mesmo nos casos em que a fase de habilitação anteceder a de julgamento (inversão de fases), os documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista somente serão exigidos em momento posterior ao julgamento das propostas.

426. Dessa forma, o órgão técnico deve observar que: (i) A exigência de regularidade plena para ME e EPP é condição para a assinatura do contrato, e não para a participação inicial ou classificação na fase de lances; (ii) O prazo de saneamento é um direito subjetivo da licitante, cuja inobservância pelo agente de contratação pode acarretar a nulidade do ato de desclassificação; e (iii) A regularização deve ser integral, abrangendo todos os débitos que motivaram a restrição inicial, sob pena de decadência do direito à contratação e aplicação das sanções cabíveis por retardamento do certame.

427. Esta sistemática visa ampliar a competitividade e garantir que pequenas estruturas empresariais não sejam excluídas prematuramente por pendências meramente formais ou passíveis de regularização tempestiva, preservando o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa.

e.3.2) critério de desempate com preferência para ME e EPP (empate ficto)

428. O empate ficto constitui um instrumento de discriminação positiva destinado a equalizar as assimetrias competitivas entre grandes estruturas empresariais e os pequenos negócios. Nos termos dos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do artigo 5º do Decreto nº 8.538, de 2015, assegura-se a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sempre que suas propostas apresentarem valores dentro de uma margem de proximidade em relação à melhor oferta válida.

429. A caracterização do empate ficto ocorre quando a proposta da ME ou EPP é igual ou até 10% (dez por cento) superior à proposta mais bem classificada. Na modalidade Pregão, esse intervalo é reduzido para até 5% (cinco por cento). Verificada essa condição, o agente de contratação ou pregoeiro deve convocar a ME ou EPP melhor classificada para que, no prazo regulamentar, apresente proposta de preço inferior àquela considerada vencedora, hipótese em que o objeto lhe será adjudicado.

430. Caso a empresa melhor classificada decline do direito ou não apresente proposta inferior, serão convocadas as demais ME ou EPP remanescentes que se enquadrem no intervalo de empate, observando-se a ordem de classificação. Na hipótese de equivalência de valores entre as próprias beneficiárias, a identificação daquela que exercerá o direito de preferência em primeiro lugar será definida mediante sorteio, garantindo a isonomia no tratamento diferenciado.

431. A aplicação do benefício deve observar as particularidades do critério de julgamento adotado:

(i) **Técnica e Preço** (art. 5º, § 8º, Decreto nº 8.538, de 2015): O empate é aferido com base no resultado da ponderação entre os índices de técnica e preço (Tal critério não se aplica a este Parecer Referencial);

(ii) **Margem de Preferência** (art. 5º, § 9º, inciso I, Decreto nº 8.538, de 2015): Quando houver margem para produtos nacionais, o empate ficto aplica-se apenas entre as propostas que já se encontrem dentro dessa margem; e

(iii) **Preferência Local ou Regional** (art. 9º, inciso II, decreto nº 8.538, de 2015): O Decreto nº 8.538, de 2015, autoriza a concessão de preferência para empresas sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço, desde que devidamente justificado no planejamento da contratação para promover o desenvolvimento econômico da região.

432. Em reforço às boas práticas de controle, a Administração deve prever diligências quando houver dúvida razoável sobre o enquadramento, inclusive com verificação em bases públicas e, quando pertinente, consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, sem prejuízo de solicitar documentação contábil apta a corroborar a condição declarada, em linha com recomendações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

433. É imperativo que o Termo de Referência e o Edital prevejam com clareza esses ritos, especialmente os prazos para manifestação (como os 5 minutos previstos no pregão eletrônico), sob pena de preclusão do direito e comprometimento da celeridade processual.

e.3.3) exclusividade de participação em itens, lotes ou grupos até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais)

434. A Lei Complementar nº 123, de 2006, no artigo 48, inciso I, e o Decreto nº 8.538, de 2015, no artigo 6º, estabelecem a regra da licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte para itens, lotes ou grupos cujo valor estimado seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

435. Nessa matéria, é essencial observar três premissas de aplicação correta:

(i) **Referência anual em contratos plurianuais**: nas contratações com prazo de vigência superior a um ano, deve ser considerado o valor anual do contrato para fins de aplicação do limite, conforme dispõe o artigo 4º, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, e conforme orientação consolidada em atos interpretativos correlatos.

(ii) **Autonomia do item, lote ou grupo:** o item, lote ou grupo destinado à exclusividade deve corresponder a objeto autônomo, adjudicável a um único licitante, o que pressupõe planejamento de parcelamento tecnicamente justificável.

(iii) **Vedação a parcelamento artificial:** o parcelamento do objeto deve ser guiado por viabilidade técnica e vantajosidade econômica, e não pode ser adotado apenas para enquadrar itens na faixa de exclusividade, em linha com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

e.3.4) cota reservada de até 25 por cento para bens divisíveis

436. O art. 48, inc. III, da Lei Complementar nº 123, de 2006, e o art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, determinam que, em licitações para aquisição de bens de natureza divisível, quando o valor estimado do item, lote ou grupo superar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até 25 por cento do objeto para a contratação de ME e EPP, desde que não haja prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto.

437. Nessa hipótese, o Edital deve disciplinar, de forma clara, as consequências de ausência de vencedor para a cota reservada e a contratação por menor preço quando o mesmo licitante vencer as duas cotas, nos termos dos §§ 2º e 3º do artigo 8º do Decreto nº 8.538, de 2015.

438. Além disso, em contratações por Sistema de Registro de Preços ou por entregas parceladas, recomenda-se prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvadas hipóteses justificadas de inadequação da cota para atender quantidades ou condições do pedido, nos termos do art. 8º, § 4º, do Decreto nº 8.538, de 2015.

e.4) hipóteses de não aplicação do tratamento diferenciado e necessidade de justificativa

439. A Lei Complementar nº 123, de 2006, no artigo 49, e o Decreto nº 8.538, de 2015, no artigo 10, estabelecem hipóteses em que os benefícios de licitação exclusiva, cota reservada e subcontratação podem ser afastados. Em síntese, a não aplicação exige justificativa formal, especialmente quando:

(i) não houver mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências do edital, observada a compreensão jurisprudencial de que a aferição deve ser material e aderente ao certame;

(ii) o tratamento diferenciado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto, inclusive quando resultar em preço superior ao valor de referência, nos termos do parágrafo único do artigo 10 do Decreto nº 8.538, de 2015;

(iii) a natureza do objeto for incompatível com a aplicação dos benefícios;

(iv) o caso for de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, ressalvadas situações específicas em que a preferência pode ser analisada, quando juridicamente cabível e devidamente motivada.

440. Em qualquer cenário de afastamento, recomenda-se que a motivação registre, com base em dados e evidências do planejamento, por que a medida não atende ao interesse público na contratação específica.

e.5) consequências de declaração falsa e cautelas adicionais

441. Deve constar como alerta procedimental que a omissão de informações ou a prestação de declaração falsa para fins de fruição do tratamento favorecido pode caracterizar fraude à licitação, ensejando inabilitação, aplicação de sanções e, conforme o caso, declaração de inidoneidade, à luz do regime sancionatório da Lei nº 14.133, de 2021, e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

II.4.9. Minuta de Contrato

a) Obrigatoriedade e facultatividade do instrumento contratual

442. O art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, adota, como regra geral, a formalização das contratações públicas por meio d e instrumento contratual. O contrato é, portanto, o veículo padrão de positivação das obrigações assumidas entre a Administração e o fornecedor, sobretudo em situações que demandem disciplina detalhada de direitos, deveres, garantias, gestão e rotinas de fiscalização. A lei, todavia, admite flexibilização excepcional, permitindo a substituição do contrato por instrumentos equivalentes — tais como nota de empenho, autorização de compra, ordem de execução de serviço ou carta-contrato — exclusivamente nas hipóteses taxativas previstas no próprio art. 95.

443. Essas hipóteses restringem-se a dois cenários específicos: (i) contratações por dispensa de licitação em razão do valor (art. 95, I); e (ii) compras com entrega imediata e integral, das quais não resultem obrigações futuras entre as partes (art. 95, II). A substituição não é automática; trata-se de faculdade condicionada, cuja legalidade depende da demonstração — na fase de planejamento — de que o caso concreto se enquadra de forma estrita nos requisitos previstos em lei.

444. No tocante ao inciso II, a doutrina e a orientação administrativa convergem para a interpretação de que os requisitos de entrega imediata, entrega integral e ausência de obrigações futuras são cumulativos. “Entrega imediata” deve ser compreendida como fornecimento em prazo curto e compatível com a satisfação célere da necessidade administrativa, referida como entrega em até 30 dias. “Entrega integral” refere-se à execução de uma só vez, afastando cronogramas parcelados ou fornecimentos sucessivos. Por fim, a ausência de obrigações futuras significa que, concluída a entrega, não subsistem deveres contratuais posteriores — o que exclui situações que envolvam instalação, calibração, treinamento, manutenção, garantia com atuação ativa do fornecedor, assistência técnica, fornecimento contínuo de insumos ou qualquer outra prestação de trato sucessivo.

445. Identificada a existência de entregas parceladas, fornecimento contínuo ou obrigações posteriores relevantes, resta afastada a hipótese excepcional do art. 95, inc. II, impondo-se a formalização por termo de contrato. Nessas hipóteses, o contrato é o único instrumento capaz de conferir segurança jurídica à Administração.

446. Mesmo quando cabível a substituição do Contrato, o art. 95, §1º, determina expressamente que se apliquem, *no que couber*, as cláusulas essenciais do art. 92, o que impede que o instrumento simplificado se converta em mera emissão de empenho desacompanhado das condições mínimas da contratação. Assim, o documento substitutivo deve conter, ao menos, a identificação do objeto, o regime de execução, o preço, as condições de pagamento, critérios de reajuste quando aplicáveis, responsabilidades das partes e regras essenciais para eventual aplicação de sanções. Cuida-se de formalidade mitigada, e não dispensada, pautada no princípio da proporcionalidade.

447. Para auxiliar órgãos e entidades na elaboração desses instrumentos, a minuta padronizada da AGU estabelece, nos anexos do Termo de Referência, diretrizes para contratações formalizadas por instrumento substitutivo. O Anexo I disciplina as cláusulas obrigatórias desses instrumentos abreviados, enquanto o Anexo II apresenta o Termo de Ciência e Concordância, destinado a assegurar a manifestação expressa do contratado sobre direitos e obrigações decorrentes da contratação.

448. Importa ainda registrar o entendimento firmado no Parecer nº 00032/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU, segundo o qual a simples existência de garantia legal ou garantia contratual não caracteriza, por si só, "obrigação futura" impeditiva da substituição contratual. Isso porque as garantias possuem regime jurídico próprio — inclusive com respaldo no Código de Defesa do Consumidor — e não dependem de vigência contratual para sua eficácia, conforme reiterado pela Orientação Normativa AGU nº 51, de 2014. Todavia, situações mais complexas, como garantia estendida com características de seguro prestado por terceiro, ou assistência técnica continuada, recomendam a formalização contratual.

449. Conclui-se, portanto, que a decisão entre termo de contrato e instrumentos substitutivos deve ser tomada na fase de planejamento, com motivação clara e registro documental adequado, pois somente a análise prévia da complexidade do objeto e das obrigações correlatas permite aferir o enquadramento legal. Ressalta-se que o fato de a contratação ocorrer no Sistema de Registro de Preços não altera esse regime: a nota de empenho só substitui o contrato quando a contratação individualizada se enquadrar, de forma autônoma, nas hipóteses do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

b) Vigência contratual

450. A definição da vigência contratual deve observar o regime previsto na Lei nº 14.133, de 2021, especialmente a distinção entre contratos submetidos à regra geral do art. 105 **(contratos de fornecimento não-contínuo)** e aqueles enquadrados como serviços e fornecimentos contínuos, disciplinados pelo art. 106 **(contratos de fornecimento contínuo).** Como regra, a duração do contrato deve ser a prevista no Edital e deve estar compatível, no momento da contratação e em cada exercício financeiro, com a disponibilidade de créditos orçamentários, além de observar a previsão no plano plurianual quando ultrapassar um exercício financeiro. Isso significa que a vigência não pode ser fixada de forma padronizada ou automática, mas deve refletir a necessidade administrativa, a realidade da execução e a base orçamentária que sustenta a contratação.

451. Nos contratos que não se enquadram como contínuos, aplica-se a regra geral do art. 105, segundo a qual o prazo contratual deve ser suficiente para viabilizar a execução do objeto e as providências correlatas, sempre nos limites definidos no Edital e em consonância com o planejamento orçamentário. Nessa hipótese, não há fundamento para presumir, por simples hábito administrativo, vigência de 12 meses, pois a duração deve ser calibrada de acordo com as características concretas do objeto e com o interesse público envolvido. Ainda nesse contexto, a alteração promovida pela Lei nº 14.770, de 2023, ao incluir o parágrafo único no art. 105, reforça a proteção da execução contratual plurianual ao estabelecer que os restos a pagar vinculados a contratos dessa natureza não se sujeitam a cancelamento automático antes do encerramento da vigência, o que confere maior estabilidade financeira aos ajustes regularmente constituídos.

452. Já nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode celebrar contratos com prazo de até 5 anos, desde que a autoridade competente ateste a maior vantagem econômica da contratação plurianual. Além disso, a Administração deve comprovar, no início da contratação e em cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados ao ajuste e a vantagem de sua manutenção. A lei também assegura à Administração a prerrogativa de extinguir o contrato, sem ônus, caso não haja créditos para sua continuidade ou caso o ajuste deixe de ser vantajoso, mas essa extinção somente pode ocorrer na próxima data de aniversário do contrato e com antecedência mínima de 2 meses, nos termos do § 1º do art. 106. Esse regime também se aplica ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, conforme o § 2º.

453. Assim, a definição da vigência contratual deve ser resultado de avaliação técnica e jurídica coerente com a natureza do objeto, com o planejamento da contratação e com a capacidade orçamentária da Administração. Em termos práticos, isso exige que a Equipe de Planejamento abandone soluções genéricas e motive expressamente a escolha do prazo contratual, sobretudo quando se tratar de contratação contínua com perspectiva plurianual, hipótese em que a vantajosidade econômica e a governança orçamentária assumem papel central na validade do ajuste.

454. Importante registrar, por fim, que, mesmo nos casos em que a Administração opte pela substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil, nos termos do art. 95, a necessidade de fixação da vigência permanece obrigatória. A lei não dispensa a estipulação da vigência; apenas flexibiliza a forma documental da contratação. Assim, cabe à Equipe de Planejamento fixar o prazo de vigência de maneira expressa, com fundamento direto na Lei nº 14.133, de 2021, seja no corpo do Termo de Referência, seja no próprio instrumento substitutivo, conforme orientado no Anexo I da minuta padronizada da AGU.

II.5. Sistema de Registro de Preços

a) Aspectos gerais e motivação estratégica

455. 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.

456. 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.

457. 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 justificativa material e não apenas formal.

458. 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 (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023).

459. 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.

460. 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

461. 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.

462. 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.

463. 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).

464. 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 [1]:

> 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.

465. 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)

466. 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.

467. 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.

468. 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 ou 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.

469. 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

470. 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.

471. 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.

472. 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. 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

473. 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.

474. Nesse ponto, cumpre lembrar, 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.

475. 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

476. 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.

477. 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).

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

479. 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).

480. 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.

481. 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).

482. 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

483. 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.

484. 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.

485. 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.

486. 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.

487. 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.

488. 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.

489. 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.

490. 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)

491. 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.

492. 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 questões 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.

493. 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.

494. 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/CNLCA/CGU/AGU 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.**

495. 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.

496. 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

497. 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.

498. 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 (...)"

499. 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:

(i) reajuste e repactuação dependem de previsão expressa no edital;

(ii) o reajuste é aplicável de ofício e não sofre preclusão;

(iii) a repactuação pode precluir se o fornecedor não solicitar antes da prorrogação;

(iv) a revisão por álea extraordinária pode ser aplicada a qualquer tempo, independentemente de previsão editalícia, desde que presentes os pressupostos dos incisos I e II do art. 25 do Decreto nº 11.462, de 2023.

500. 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

501. 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).

502. 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.

503. 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.

504. 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.

505. 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.

506. 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

507. 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.

508. 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.

509. 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.

510. 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.

511. 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.

512. 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.

513. 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.

514. 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 (...)

515. 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.

516. 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.

517. 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 ajustar preços, condições de fornecimento e estratégia de abastecimento.

l) Cadastro de reserva: finalidade, estrutura e necessidade de preservação

518. O cadastro de reserva é instrumento de governança do resultado licitatório, destinado a manter alternativas de fornecimento dentro do mesmo certame. Em termos simples, ele evita que a Administração fique sem opção caso o adjudicatário não atenda, não assine, não mantenha condições ou caso seja necessário suprir quantitativos remanescentes. No Sistema de Registro de Preços, o cadastro de reserva é particularmente relevante porque a Administração lida com contratação futura, por demandas fracionadas, e precisa de mecanismo que garanta continuidade e eficiência.

519. O Decreto nº 11.462, de 2023, reforça essa lógica ao exigir que o Edital trate da inclusão de licitantes na ata para fins de cadastro de reserva, contemplando duas situações: (i) licitantes que aceitem cotar em preços iguais ao do adjudicatário, observada a ordem de classificação; e (ii) licitantes que mantenham sua proposta original, conforme o art. 15, inciso XII, e o art. 18, inciso II. Esse desenho evidencia que o sistema não foi concebido para excluir propostas válidas apenas por não igualarem o preço do primeiro colocado; ao contrário, admite a convivência de propostas distintas dentro dos limites de aceitabilidade.

m) Consulta prévia a intenções de registro de preços (IRP) em andamento e registro da deliberação

520. 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.

521. 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.

522. 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.

n) Prática da “química” e risco de execuções contratuais fictícias no SRP (controles de recebimento, rastreabilidade e governança da ata)

523. 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.

524. 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.

525. 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.

526. 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.

527. 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.

II.6. Unidade Sistêmica

528. A estrutura documental que compõe o processo licitatório deve observar unidade lógica, coerência interna e aderência integral ao planejamento, sob pena de comprometer a segurança jurídica do certame. O conjunto formado pelo Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital, Minuta de Contrato e Ata de Registro de Preços constitui arcabouço normativo e técnico que ampara todas as decisões administrativas subsequentes, devendo apresentar consistência temática, harmonia terminológica e ausência de contradições materiais ou procedimentais.

529. A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece um encadeamento racional entre fase preparatória e fase externa, de modo que eventuais divergências entre esses documentos podem ensejar impugnações, questionamentos de licitantes, nulidades parciais ou totais e até responsabilização dos agentes públicos. Por essa razão, cada documento deve refletir exatamente as premissas técnicas, econômicas e jurídicas definidas na fase preparatória, garantindo previsibilidade, vinculação e estabilidade às condições da licitação ou contratação.

530. Nesse sentido, recomenda-se atenção especial à coerência entre: as especificações do objeto (ETP e TR), as regras procedimentais e competitivas (Edital), as obrigações contratuais e riscos (Minuta de Contrato) e as condições operacionais e duração da relação de fornecimento (ARP, quando aplicável).

531. A ausência dessa harmonia sistêmica pode impactar diretamente a execução contratual, dificultando a gestão, fiscalização, aplicação de sanções e solução de controvérsias. Trata-se, pois, de requisito essencial para a lisura, competitividade e eficiência das contratações públicas.

II.7. Regime de Publicidade e Condição de Eficácia

532. A Lei nº 14.133, de 2021, reforça o princípio da transparência ao instituir um regime robusto de publicidade dos atos licitatórios. Nos termos dos arts. 54 e 94, é obrigatória a divulgação do inteiro teor do Edital e de todos os seus anexos, assim como do Termo de Contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), plataforma oficial e centralizadora da publicidade das contratações públicas.

533. Além disso, permanece o dever de publicação do extrato do Edital no Diário Oficial da União, medida destinada a garantir alcance institucional e publicidade ampla à abertura da licitação.

534. O art. 54, §3º, impõe ainda a necessidade de disponibilizar todos os documentos da fase preparatória que, por qualquer razão, não tenham sido integrados ao Edital ou a seus anexos. Essa previsão reforça a transparência ativa e assegura que o controle social, o controle externo e os próprios licitantes tenham pleno acesso às bases técnicas e motivacionais da contratação.

535. Em síntese, a publicidade integral e tempestiva no PNCP não é opção administrativa, mas condição de eficácia, vinculada diretamente à legalidade, à competitividade e à legitimidade da licitação.

II.8. Observância à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

536. A proteção de dados pessoais foi alçada à condição de direito fundamental pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022, e a Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD), estabelece regime jurídico específico para o tratamento desses dados pela Administração Pública. As contratações públicas, por envolverem intensa circulação de documentos e informações sensíveis, devem observar rigorosamente os princípios da necessidade, finalidade, minimização e adequação.

537. A Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC/CGU/AGU), por meio do PARECER nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e do DESPACHO nº 00397/2022/GAB/CGU/AGU , expressamente orienta os órgãos e entidades a adotarem postura de restrição máxima no tratamento de dados pessoais nos instrumentos de contratação.

538. Nesse contexto, recomenda-se que os instrumentos contratuais não contenham números de documentos pessoais (como CPF, RG ou dados equivalentes), limitando-se à inclusão de nome completo e matrícula funcional do agente que representa a Administração ou do signatário indicado pela empresa contratada. A inclusão desnecessária de dados pessoais nos contratos, atas ou documentos de planejamento constitui tratamento excessivo e incompatível com o art. 6º, inc. III, e art. 46 da LGPD, podendo gerar responsabilização administrativa e necessidade de adequação posterior.

539. A adoção dessas cautelas assegura alinhamento às normas de proteção de dados, reduz riscos jurídicos e reforça o compromisso institucional com conformidade regulatória e governança digital.

II.9 Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.

540. 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 XXX, realizada por meio do procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico nacional, XXX (com ou sem) registro de preços, com critério de julgamento pelo menor preço, com valor estimado da contratação de R$ (XXX).
>
> Atesto que o presente processo, referindo-se ao objeto acima descrito, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/CJAQ-BSB/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 aos autos. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Nacional da União de Aquisições, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.
>
> _____, _____ de _____ de _____.
>
> _____
>
> Identificação (nome e matrícula) e assinatura

III. CONCLUSÃO

541. Ante o exposto, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria Nacional da União 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 Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições em Brasília ou à Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições nos Estados, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

542. 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.

543. 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.**

544. **Fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU**.

545. 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.

TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

JOÃO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL

THALLYS GOMES DE SOUSA DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL

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

---

[1] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública E Contrato Administrativo. 7.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250.

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 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 3104018807 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 18:13. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

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 3104018807 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 18:10. 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 3104018807 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 18:08. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA, 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 3104018807 e chave de acesso aae1b2d9 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 17:03. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.