



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE SERVIÇOS NOS ESTADOS

PARECER N. 301/2026/CJSER-EST/SCGP/SCGP/AGU

PROCESSO N. 63259.000097/2026-96

ORIGEM: MINISTERIO DA DEFESA (MARINHA DO BRASIL)

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REVISÃO (4.000 HORAS) EM COMPRESSOR SAUER WP-100 DO NAVIO ESCOLA "BRASIL".

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. INEXIGIBILIDADE POR INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO - FORNECEDOR EXCLUSIVO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AVERIGUAÇÃO DA EXCLUSIVIDADE NOS MOLDES DA ON AGU Nº 16/2009. INSTRUÇÃO DEFICIENTE DA PESQUISA DE PREÇOS.

1. RELATÓRIO

1. O MINISTÉRIO DA DEFESA (MARINHA DO BRASIL) submete ao crivo desta Consultoria o procedimento que tem como objeto a contratação do serviço de justifica-se pela necessidade de revisão de 4.000 horas do compressor SAUER WP-100 responsável pelo fornecimento de ar comprimido para o sistema de partida dos Motores de Combustão Principal (MCP) e dos Motores de Combustão Auxiliar (MCA) Navio-Escola "Brasil, para fins de análise e elaboração de parecer jurídico, nos termos do artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993, do artigo 8º - F da Lei nº 9.028, de 1995 e do artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

2. O processo, encaminhado em meio eletrônico por meio do Sistema Sapiens, tendo sido distribuído em 27/02/2026. Dentre os documentos que compõem o processo, cabe mencionar, em função da relevância, os seguintes:

- Autuação 1;
- Lista de verificação 2/8;
- Documento de formalização da demanda 9/10;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP, **não aprovado**, 11/14;
- Mapa de risco 15/16;
- Termo de Referência - TR 17/27;
- Autorização 28/29;
- Declaração de disponibilidade orçamentária 30;
- Termo de justificativa de inexigibilidade 32/34;
- Minuta do contrato 43/54;
- Proposta da empresa 55/68;
- Atestado de exclusividade 69/72;
- Atestado da própria empresa de preços compatíveis com o mercado 73;
- Documentos de constituição da empresa e alterações 74/142;
- Documentos de regularidade fiscal, social e trabalhista 149/150.

3. **Não constam da instrução a declaração de atividade de custeio ou não, ato de nomeação do Ordenador de despesas, ato de designação da equipe de planejamento, ato de designação do Agente de contratação, atos de designação do Fiscal e Gestor do contrato e certidão de regularidade no CADIN e ato de aprovação do ETP.**

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

5. A função Consultiva é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme Enunciado n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do Órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do Órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

9. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

10. A Lei n. 14.133, dispõe:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

...

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

11. O processo examinado se encontra em meio eletrônico no âmbito da AGU. Por essa razão, todos os atos processuais são realizados e arquivados sob a forma de mídias digitais, cuja validade jurídica é reconhecida pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 2001, e pelo Decreto n. 8.539, de 2015, que tratam da validade dos documentos produzidos em forma eletrônica, bem como do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

12. Portanto, quanto à autoria, convém mencionar que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica, produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 12, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, e do art. 219 do Código Civil (art. 10, §1º da MP n. 2.200-2/2001 c/c art. 2º, II, a, do Decreto n. 8.539/2015). Relativamente aos documentos físicos anexados ao processo eletrônico, após procedimento de digitalização, existe a seguinte disposição na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), *in verbis*:

Art. 12 (...)

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

13. Por outro lado, o Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020, estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais^[1].

14. Destaca-se o fato de que todos os documentos digitalizados deverão ser assinados digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil (art. 5º, I). Portanto, sem a assinatura digital os documentos físicos digitalizados não poderão "...se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público..." (art. 5º, caput).

15. Cabe observar que o reconhecimento de firma ou a autenticação em cartório são dispensáveis, salvo se houver dúvida com relação à autenticidade de documentos físicos, nos termos do art. 12, V, da Lei n. 14.133, de 2021^[2]. Isso, porém, não dispensa a assinatura eletrônica para os documentos digitalizados destinados a processos eletrônicos.

4. LIMITES DE GOVERNANÇA

16. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu 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.

17. Em relação aos contratos administrativos, para atividades de custeio em geral, o artigo 3º do referido Decreto define algumas regras que precisam ser respeitadas, notadamente em relação à competência para a celebração de novos contratos de aquisição:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

18. Destaca-se, ainda, a Portaria ME n. 7.828, de 30 de agosto de 2022, que estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto n. 10.193, de 2019, dentre as quais ressalta-se aquela estabelecida no seu art. 3º, veja-se:

Art. 3º A autorização de que trata o art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, poderá ser realizada em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação.

19. Vale alertar também para a observância das normas internas de competência de cada órgão público, especialmente aquelas relativas a delegação e subdelegação.

20. Uma vez que foge às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico investigar ou auditar eventual existência de delegação de competência, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza da atividade a ser contratada - se constitui ou não atividade de custeio -, adotando as providências necessárias, se for o caso, para aferir se a autoridade indicada na minuta possui competência para a representar a União na celebração do contrato a ser firmado.

21. No presente caso, **o órgão assessorado não declarou se o objeto da licitação constitui ou não atividade de custeio, falta que deverá ser suprida**. Em sendo declarada como atividade de custeio, **caberá adotar as providências de autorização estabelecidas no Decreto n. 10.193, de 27 de dezembro de 2019, e na Portaria ME n. 7.828, de 30 de agosto de 2022, o que poderá ser feito até antes da assinatura do contrato**.

5. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

22. O art. 19 da Lei n. 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de licitações e contratos, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

23. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares, a exemplo da lista de verificação de documentos, dos modelos de minutas de Editais, de Termos de Referência, de Contratos padronizados elaborada pela Advocacia-Geral da União - AGU.

6. PRESSUPOSTOS LEGAIS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

24. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece a obrigatoriedade de realização do procedimento de licitação pelos entes da Administração Pública, ressalvando, porém, as exceções legalmente previstas, nas quais é permitida a contratação direta, seja por inexigibilidade de licitação, seja por dispensa.

25. O art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca as hipóteses legais de inexigibilidade de licitação. A autoridade administrativa enquadrando a inexigibilidade de licitação na hipótese descrita no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

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

...

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

6.1 Fornecedor Exclusivo

26. No presente feito, o fundamento para a condição de exclusividade é a documentação de comprovação de exclusividade juntada aos autos.

27. Desde logo, são notórias as críticas tecidas contra tais "atestados de exclusividade", pelos seguintes motivos principais: a) limitam-se a reproduzir informações repassadas unilateralmente pela própria interessada em seu cadastro; b) restringem o universo comparativo às empresas associadas, e não ao mercado de fornecedores em geral; c) são elaborados, normalmente mediante pagamento, com a expressa finalidade de servir de prova em favor da empresa associada em processos de inexigibilidade de licitação.

28. E o TCU também comunga de tal entendimento, como bem resume no Acórdão nº 1.601/2011 - 1ª Câmara: "sobre a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa (...), é pacífico o entendimento, neste Tribunal, de que não basta registrar um certificado de exclusividade na Junta Comercial para restar caracterizada situação que permita esse enquadramento no art. 25 da Lei n. 8.666/1993".

29. Neste sentido, a aceitação dos atestados de exclusividade não deve ser passiva. Conforme a Orientação Normativa AGU nº 16/2009, “compete à administração averiguar a veracidade do atestado de exclusividade apresentado nos termos do art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993”.

30. E, nos termos da Súmula TCU nº 255/2010, “nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.”

31. **Não há nos autos a comprovação da atuação da Administração no sentido de verificar a efetividade da exclusividade, seja por meio da realização de diligências, seja por meio de consulta à cadeia produtiva dos serviços que serão prestados ou por outros meios idôneos. Assim, recomenda-se que se diligencie no sentido de que seja investigada a alegada exclusividade, de modo que reste incontestado nos autos a inviabilidade de competição, atestada pela Administração. Sem essa comprovação, não estarão atendidos os pressupostos previstos em lei para a contratação direta.**

7. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

33. É erigido no ordenamento brasileiro como um princípio e como um dever. É concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, pois intrínseco ao princípio da eficiência (art. 37 da CF, de 1988), quanto no âmbito jurídico-legal, por expressa previsão, *in verbis*:

Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

(...)

Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(g.n.)

34. Ressalta-se que se trata de um dever de bem planejar, ou seja, que o planejamento seja adequado, suficiente, tecnicamente correto e materialmente satisfatório.

35. Com efeito, a observância desse dever é de inteira responsabilidade dos órgãos técnicos com competência correspondente às áreas de demanda, podendo seus agentes serem responsabilizados penal, administrativa e civilmente pelo descumprimento desse dever de bem planejar.

36. O art. 18 da Nova Lei de Licitações 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 podem interferir na contratação. Além disso, o mesmo artigo elencou providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

37. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (art. 5º e art. 11, inc. IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

38. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

39. Nesse contexto, passa-se a analisar os principais elementos do planejamento apresentado no caso concreto.

7.1 Documento de Formalização da Demanda

40. O Documento de Formalização da Demanda é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, nos termos do art. 72, I, da Lei n. 14.133, de 2021.

41. Compulsando os documentos que instruem o processo, verifica-se que os requisitos próprios para a oficialização da demanda foram atendidos, razão pela qual não se apresenta qualquer objeção ao documento que se encontra nos autos.

7.2 Análise dos Riscos

42. O art. 18, inc. X, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

43. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à identificação e avaliação de riscos, no qual há orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA). Tais recomendações devem ser incorporadas ao planejamento de todos os procedimentos de contratação.

44. Dentre as orientações pertinentes à análise dos riscos, destaca-se a Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021^[3], do qual se extrai o seguinte:

Gestão de riscos e controle preventivo

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

- I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação;

II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocesso de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I;

III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e

IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

§ 1º A gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

§ 2º Caderno de Logística da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá metodologia para a gestão de riscos do metaprocesso de contratação pública.

45. Assim, compete ao agente de contratação e à equipe de apoio elaborar a análise de riscos a partir das diretrizes estabelecidas pelo órgão superior. Essa análise deverá retratar as possíveis vicissitudes que podem ocorrer durante as fases em que se desenvolve o metaprocesso de contratação. Por essa razão, deve-se antever a possibilidade de circunstâncias relevantes que possam afetar não apenas o processo licitatório, mas também a esperada prestação das atividades por parte da empresa contratada. Observa-se, assim, que a Administração tem a obrigação de planejar medidas mitigadoras dos riscos a que está sujeita qualquer contratação.

7.3 Estudos Técnicos Preliminares

46. 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 e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inc. XX, da Lei n. 14.133, de 2021).

47. O artigo 18, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

48. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima apontados, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inc. XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

49. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes da 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".

50. Quanto aos principais elementos do ETP, passa-se a apresentar algumas considerações aplicáveis ao presente caso.

51. **Cumpra observar que o ETP deve ser aprovado pela autoridade de competência.**

Necessidade da Contratação

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

53. Essa investigação inicial é expressamente demandada no inc. I e §1º, inc. I, do art. 18 da Nova Lei de Licitações, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

54. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se, portanto, de requisitos da própria necessidade e não, neste momento, de eventuais soluções a serem adotadas.

55. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015, a ser interpretado em consonância com a Lei nº 14.133, de 2022. Vale lembrar que tal interesse público também deve ser considerado na perspectiva de eventual impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (art. 11, inc. I, Lei nº 14.133, de 2021).

56. Conclui-se que o estudo preliminar da Contratação aborda os aspectos essenciais para a licitação, razoavelmente apresentando os requisitos necessários ao atendimento da demanda, versando, ainda, sobre a natureza do contrato e sua duração. O Estudo também identifica qual a solução mais apropriada para suprir a necessidade administrativa e discorre sobre as providências preliminares à contratação.

57. Convém alertar que a Administração deve evitar a inclusão de requisitos desnecessários, mantendo as exigências de contratação em nível que permita a satisfação plena do interesse público secundário, de um lado, e a maior possibilidade de competição (ampla

participação), de outro.

58. No presente processo, a necessidade de contratação está devidamente delineada na parte inicial do Estudo Técnico e contém as razões pelas quais o objeto pretendido se faz necessário ao desempenho das funções do órgão.

Definição do objeto

59. Uma vez investigada a necessidade administrativa, que origina o pedido de contratação, e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

60. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Conseqüentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

61. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. Os critérios de sustentabilidade previstos em leis, decretos e outras normas infralegais deverão ser inseridos na especificação do objeto sempre que obrigatórios, encontrando-se orientações jurídicas sobre o tema no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU.

62. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar, quando for o caso, as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei n. 4.150, de 1962.

63. Vale dizer também que a Nova Lei de Licitações traz a previsão de institucionalização do Catálogo Eletrônico de Padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Para tanto, em atendimento ao disposto no inc. II do art. 19 da Lei n. 14.133, de 2021, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME) publicou a Portaria SEGES/ME n. 938, de 2 de fevereiro de 2022^[4], que institui o Catálogo Eletrônico de Padronização. Com a indicação de preços praticados, esse Catálogo será uma ferramenta informatizada destinada à padronização de itens a serem contratados pela Administração Pública e que estarão disponíveis para licitação ou contratação direta.

64. Portanto, o Gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

65. No caso dos autos, considerando da natureza técnica do assunto, presume-se que o órgão demandante definiu o objeto de forma adequada e suficiente, contemplando os elementos técnicos acima apontados.

66. Não obstante, recomenda-se que o órgão técnico se certifique que a escolha de determinadas especificidades e a caracterização pormenorizada dos bens não restrinje indevidamente a competição e que estas foram escolhidas após o devido levantamento de mercado em face da necessidade do órgão. Além disso, recomenda-se que sejam verificadas as atualizações no Catálogo Eletrônico de Padronização, a fim de conferir se os itens da presente contratação foram nele inseridos, quando for o caso.

Estimativa das Quantidades

67. Compete ao gestor motivar, de forma clara e precisa, o quantitativo dimensionado no Termo de Referência, em atenção ao planejamento voltado a suprir a carência do órgão, evitando, ao máximo, estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a exata correlação entre a quantidade contratada e a demanda prevista (TCU. Acórdão n. 1380/2011-Plenário), conforme, aliás, determina a legislação de regência (art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

68. Neste sentido, o TCU estabelece que a "definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão" (Súmula n. 177).

69. Quanto aos quantitativos, a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade a ser contratada deve vir acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários.

70. No presente caso, não se apresenta objeção à documentação que se encontra anexada no processo, vez que - aparentemente - contém os requisitos necessários à definição dos quantitativos que serão licitados porquanto o órgão consulente documentou a estimativa das quantidades, utilizou parâmetros de estimativa e incluiu as memórias de cálculo que dão suporte aos quantitativos.

71. Deve-se ressaltar que não compete a esta Consultoria adentrar em questões técnicas, mas apenas verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Plano de Contratações Anual - PCA

72. A Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021^[5], que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal, estabeleceu diversos instrumentos de governança nas contratações públicas, que devem, necessariamente, estarem alinhados entre si. Eis a norma:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

73. Assim, o Administrador Público deve demonstrar que a contratação pretendida está em conformidade com os instrumentos e as diretrizes definidas no normativo acima citado.

74. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os principais instrumentos de governança.

75. De acordo como do artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

76. Ademais, o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme o § 1º do artigo supracitado.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

77. De outro vértice, tem-se o Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamentou o Plano de Contratações Anual - PCA assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

78. Convém lembrar que, de acordo com o art. 17 do mesmo Decreto, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inc. II, da Nova Lei de Licitações.

79. No caso concreto, cumpre consignar que o Ministério da Defesa foi ressalvado da observância do Decreto acima.

Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS

80. Como visto, o Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS se caracteriza como instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

81. Atualmente, a elaboração do PLS tem por base legal a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que "dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional", concebida à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 2021.

82. **Portanto, deve-se sempre atestar que a contratação pretendida pelo órgão está devidamente alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS.**

7.4 Valor estimado da contratação e pesquisa de preço

83. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial das parcelas de uma licitação como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável. Outrossim, a consulta deve ocorrer nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

84. A pesquisa de preços precisa observar fielmente os parâmetros dispostos de forma taxativa no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como as normas da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, que estabelece, em seu art. 3º, as exigências do documento que materializa a pesquisa de preços, vez que seu art. 7º estabelece a aplicabilidade da Instrução Normativa também às contratações diretas.

85. O §1º do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021 indica a utilização prioritária dos referenciais indicados nos incisos I e II do caput do artigo: consulta ao painel de preços ou banco de preços em saúde e contratações similares feitas pela Administração Pública. Em caso de impossibilidade de adoção dos parâmetros prioritários, o órgão deve apresentar justificativa.

86. Um segundo ponto de atenção é o limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, que visa evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que for ultrapassado.

87. Quando se mostrar imprescindível a coleta de informações diretamente da empresa que se pretende contratar, deve-se comprovar nos autos a observância das exigências de legitimidade dos dados previstas no §2º do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021. Por fim, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica pelo agente competente, a teor do §4º do art. 6º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

88. Ao disciplinar as regras específicas atinentes à contratação direta, a IN SEGES/ME n. 65/2021 prevê de forma expressa a necessidade de observância dos parâmetros previstos no art. 5º para fins de determinação do preço estimado, ressalvadas as situações descritas nos §§ 1º e 2º do art. 7º:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser

realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

89. **Ainda quanto ao preço do objeto a ser contratado, o Tribunal de Contas da União deixou consignado o entendimento segundo o qual a justificativa do preço em contratações diretas, no caso de inexigibilidade de licitação, deve ser realizada, preferencialmente, mediante a comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.06.2015).**

90. **As orientações acima transcritas encontram-se plenamente compatíveis com a Orientação Normativa AGU n. 17, de 2009, segundo a qual a razoabilidade do valor das contratações através de inexigibilidade de licitação pode ser aferida "por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos".**

91. Relativamente aos valores dos insumos e à pesquisa de preços que deveria constar nos autos, verificou-se que **o processo não se encontra instruído com qualquer documento que ateste a razoabilidade dos valores utilizados para o cálculo do preço de referência. Assim, o procedimento interno da licitação é falho porque não se pode atestar se foram obedecidas as regras próprias para a pesquisa de preços mencionadas nos normativos acima.**

8. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

92. As contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo de insumos e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

93. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante a execução dos serviços e dos insumos a eles vinculados, bem como a incidência de normas especiais de comercialização de produtos ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

94. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação as abordagens econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios e práticas de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, de onde podem ser extraídos subsídios orientadores dessas ações.

95. Portanto, o desenvolvimento sustentável deve ser implementado no momento da concepção de como os serviços serão executados, de modo que o Edital e todos os seus anexos contenham os critérios de sustentabilidade de acordo com o Plano de Gestão de Logística Sustentável, o objeto a ser licitado e as características próprias de cada tipo de serviço.

96. Acresça-se que são obrigações do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais referidas no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, quando cabíveis, sem prejuízo da verificação da atualidade da legislação citada no Guia, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

97. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridas outras previsões de sustentabilidade além das legalmente previstas e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios.

98. Deve-se atentar para o fato de que o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis traz exemplos de serviços que utilizam insumos os quais necessitam de especial atenção quanto à sustentabilidade, tais como agrotóxicos, aparelhos elétricos e eletrodomésticos, atividades sujeitas ao Cadastro Técnico Federal entre outros.

99. Em síntese, relativamente à promoção do desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 5º da Lei n. 14.133, de 2021, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos na contratação de serviços:

- definir os critérios e práticas sustentáveis, objetivamente e em adequação ao objeto da

contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada e/ou requisito de habilitação/qualificação previsto em lei especial (arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021) e

- verificar se os critérios e práticas sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame.

100. **Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos serviços a serem contratados. Se a Administração entender que os serviços objeto da contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

101. Neste sentido, o Parecer nº 01/2021/CNS/CGU/AGU^[6], aprovado pela Consultoria-Geral da União (Despacho n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

9. TERMO DE REFERÊNCIA

102. O termo de referência é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares^[7] que contempla, além do detalhamento do objeto, os requisitos para participação no certame, seu processamento, até final contratação e a execução contratual.

103. Em sua elaboração, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no art. 6º, XX da Lei n. 14.133, de 2021, bem como aqueles previstos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022.

104. No caso específico dos autos, o Termo de Referência foi anexado aos autos. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele parece conter as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes.

10. COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

105. De acordo com o art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021, o processo de contratação direta deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

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

107. Caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, devem ser anexadas a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

108. O órgão ou entidade deve verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa AGU nº 52, segundo a qual "As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000".

109. Ademais, a realização da despesa decorrente da contratação demanda prévio empenho, materializado no documento intitulado "nota de empenho", em atenção ao disposto nos arts. 60, caput, 61 e 63, § 2º, II, da Lei nº 4.320, de 1964.

110. O órgão apresentou a declaração de disponibilidade orçamentária, com a indicação das rubricas, nos termos da legislação já mencionada.

11. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

111. Nos termos do artigo 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, no que tange aos aspectos essenciais à regularidade da contratação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser

exigida na dispensa ou inexigibilidade de licitação. Ressalte-se que os requisitos exigidos devem ser aqueles necessários à garantia do cumprimento das obrigações assumidas contratualmente, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

112. O art. 68 da Lei nº 14.133/2021 determina que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

113. É importante lembrar que cabe ao Administrador zelar pela efetiva validade dessas certidões por ocasião da contratação. Por isso, recomenda-se:

i) que a autoridade responsável verifique se não há certidões de regularidade vencidas ou na iminência de expirar; e

ii) que, antes da celebração do contrato, a área responsável realize nova consulta para aferição dos requisitos de habilitação/regularidade, sendo que quaisquer pendências impeditivas da celebração do contrato constatadas devem ser sanadas antes da assinatura.

114. **Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e, também, conforme recomendação do TCU constante do Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário, recomenda-se consultar previamente os seguintes cadastros: SICAF; CADIN; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; Lista de Inidôneos mantida pelo TCU; Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP do Portal da Transparência.**

115. **Vale lembrar que as consultas quanto à inexistência de sanções impeditivas da contratação deverão ser realizadas em nome da empresa contratada e também de seu sócio majoritário, por força do art. 12 da Lei n. 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.**

116. **Antes da efetiva assinatura do contrato, deverá a área técnica atentar-se para a validade de todas as certidões que comprovam os requisitos de habilitação, conforme item 113 acima, pois estas refletem a possibilidade da contratada em contratar com o Poder Público.**

12. AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

117. A autorização expressa da autoridade competente é condição essencial para o prosseguimento do processo, nos termos do art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. A referida Lei não exige a comunicação da inexigibilidade ou dispensa de licitação à autoridade superior para ratificação, como o faz a lei antiga.

118. Quanto à publicação da autorização, salienta-se que, nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma, de acordo com o que prescreve a Orientação Normativa AGU 85/2024:

"Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma".

13. MINUTA DO CONTRATO

119. O art. 92 da Lei nº 14.133/2021 trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato. A seu turno, seu art. 25, §1º, da referida Lei dispõe que

a Administração deve adotar minutas padronizadas de contrato com cláusulas uniformes, sempre que o objeto assim permitir, preceito reforçado pelo art. 29, caput, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017 e pelo Enunciado BPC nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

120. Quanto ao instrumento contratual, por se enquadrar aos ditames legais, bem como ter sido elaborado com base no modelo disponibilizado pela Consultoria-Geral da União, não se encontram óbices a sua utilização após o cumprimento de todas as formalidades mencionadas no presente parecer.

14. CONCLUSÃO

121. Diante do exposto, abstraídas questões técnicas que não competem ao assessoramento jurídico, considerando a necessidade de ajustes na instrução processual e em documentos que compõem o processo, faz-se necessária a restituição do feito ao órgão consulente a fim de que possam ser conhecidas e implementadas as orientações acima, **com destaque para aquelas em negrito**, das quais se extraem os principais tópicos:

1. **Que o órgão realize a análise e classificação da natureza da despesa para a eventual autorização estabelecida no Decreto n. 10.193, de 27 de dezembro de 2019, e na Portaria ME n. 7.828, de 30 de agosto de 2022, o que poderá ser feito até antes da assinatura do contrato.**
2. **Que se faça a averiguação da efetividade da documentação relativa à exclusividade de fornecimento do serviço que se pretende contratar, como condição para a realização da contratação direta com fundamento no art. 74, I, da Lei n. 14.133, de 2021, nos termos da ON AGU n. 16, de 2009.**
3. **Que o processo seja instruído com a pesquisa de preços que fundamente os valores de referência, valendo-se dos critérios mencionados no tópico próprio deste parecer, no caso, a demonstração de preços praticados em contratos(notas fiscais) com entes públicos ou privados.**

122. Eventuais dúvidas ou dificuldades para a adoção do recomendado deverão ensejar consulta específica a esta Consultoria. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo, será possível dar-se o prosseguimento ao processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação jurídica.

123. A presente manifestação jurídica dispensa aprovação no âmbito desta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, por força do **Despacho Nº 00366/2025/CONSER/SCGP/CGU/AGU (NUP 00688.001631/2025-21)**. Assim, o presente expediente tem caráter de manifestação jurídica da Consultoria-Geral da União.

124. Ao órgão consulente.

Brasília, 16 de março de 2026.

MAURO GUIMARÃES SANTOS
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

1. [^] Art. 5º O documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno deverá: I - ser assinado digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de modo a garantir a autoria da digitalização e a integridade do documento e de seus metadados; II - seguir os padrões técnicos mínimos previstos no Anexo I; e III - conter, no mínimo, os metadados especificados no Anexo II.
2. [^] V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;
3. [^] Link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria->

seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021

4. [^] Link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-938-de-2-de-fevereiro-de-2022>
5. [^] Link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>
6. [^] NUP 00688.000723/2019-45, Link: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=627431320
7. [^] Art. 6º ... XX - estudo técnico preliminar; documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e **dá base ao anteprojeto, ao termo de referência** ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;



Qual sua percepção
sobre esta
manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos
de 30 segundos!



Documento assinado eletronicamente por MAURO GUIMARÃES SANTOS, 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 3118906146 e chave de acesso 1ef9b1ef no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURO GUIMARÃES SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-03-2026 20:31. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.