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

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - MARIA NOGUEIRA - 751.***.***-** - Visualizado dia 28/09/2026 14:38

PARECER Nº 01797/2026/CJSER-EST/SCGP/CGU/AGU

NUP: 25041.000494/2026-14
INTERESSADOS: DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA VALE DO JAVARI - DSEI-VAJ
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA. REGISTRO DE PREÇOS. OBJETO. VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES PREVISTAS NESTE PARECER.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo oriundo do **DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA VALE DO JAVARI - DSEI-VAJ**, que tem por objeto a realização de pregão, na forma eletrônica, com a utilização do Sistema de Registro de Preços, pelo rito da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e do Decreto nº 11.462, de 2023, para a Contratação de empresa especializada na prestação continuada de serviços de nutrição e alimentação hospitalar, compreendendo o fornecimento, preparo, acondicionamento, transporte, distribuição e controle de qualidade de refeições, dietas especiais, fórmulas infantis, suplementos alimentares, módulos nutricionais e dietas enterais, destinados aos pacientes indígenas assistidos pelo Distrito Sanitário Especial Indígena – Vale do Javari, seus acompanhantes, quando cabível, e, em hipóteses justificadas, aos profissionais em atividade direta e contínua nas unidades assistenciais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

2. O valor estimado da contratação é de R$ 84.402.732,10 (oitenta e quatro milhões, quatrocentos e dois mil, setecentos e trinta e dois reais e dez centavos), considerando os doze meses iniciais de vigência da contratação conforme item 1.4. do TR.

3. Instruem os autos:

- Ofício 349 (0057318939) (Sequencial 1; pág. 1)
- Designação da Equipe de Planejamento 0057319196 (Sequencial 1; pág. 3)
- Documento de Formalização de Demanda 000016/2026 (0057406371) (Sequencial 1; pág. 5)
- Autorização 0057473063 (Sequencial 1; pág. 7)
- Anexo - Memoria de Calculo (0057473307) (Sequencial 1; pág. 8)
- Portaria Coordenador Distrital (0057473713) (Sequencial 1; pág. 15)
- Portaria - Coordenador Substituido (0057473779) (Sequencial 1; pág. 16)
- Portaria Pregoeiro e Equipe de apoio (0057473891) (Sequencial 1; pág. 18)
- Ofício 357 (0057473936) - Solicitação de Orçamento (Sequencial 1; pág. 19)
- Cotação - PALADAR NUTRI (0057572875) (Sequencial 1; pág. 26)
- Cotação - MAIS SABOR (0057572905) (Sequencial 1; pág. 28)
- Cotação - NOVO SABOR (0057572922) (Sequencial 1; pág. 35)
- Cotação de preços (Sequencial 1; pág. 42)
- MEMÓRIA DE CÁLCULO ¿ ALIMENTAÇÃO DAS CASAIs / SESAI (Sequencial 1; pág. 75)

- Relatório de Preços (0057573501) (Sequencial 1; pág. 98)
- Apêndices (Sequencial 1; pág. 106)
- Nota Informativa 98 /2026-VAJ/SELOG/VAJ/DSEI/SESAI/- Justificativa SRP (0057577001) (Sequencial 1; pág. 112)
- Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI 0057577532 (Sequencial 1; pág. 115)
- Declaração Adequação ao Planejamento Estratégico 0057577830 (Sequencial 1; pág. 118)
- Nota Informativa 99 /2026-VAJ/SELOG/VAJ/DSEI/SESAI/MS - DISPENSA IRP (0057578834) (Sequencial 1; pág. 120)
- Declaração 0057578969 (Sequencial 1; pág. 122)
- Despacho 0057579073 - Justificativa da Contemplação de Contratação no Plano de Contratações Anual - PCA 2026 e lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. (Sequencial 1; pág. 123)
- Declaração de Atividade de Custeio 0057579336 (Sequencial 1; pág. 125)
- Despacho 0057579385 (Sequencial 1; pág. 127)
- Nota Técnica 90 (0057580337) (Sequencial 1; pág. 129)
- Mapa de risco 43/26 (0057580626) (Sequencial 1; pág. 131)
- Anexo I - Termo de Referência (0057580673) (Sequencial 1; pág. 133)
- Apêndice I - Estudo Tecnico Preliminar (0057580699) (Sequencial 1; pág. 180)
- Apêndice II - Minuta de Ata de Registro de Preços (0057581314) (Sequencial 1; pág. 186)
- Apêndice III - Minuta de Contrato (0057582088) (Sequencial 1; pág. 195)
- Apêndice IV - Minuta de edital (0057582097) (Sequencial 1; pág. 205)
- Check-List 0057582161 (Sequencial 1; pág. 230)
- Nota Técnica 91 (0057582659) (Sequencial 1; pág. 238)
- Anexo Oficio CJU (0057971355) (Sequencial 1; pág. 241)

4. O processo, eletronicamente enviado via sistema SAPIENS, foi distribuído para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021 e do art. 11, VI, *a*, da LC n. 73/93.

II. INTRODUÇÃO

5. A manifestação da Advocacia-Geral da União tem como referência os parâmetros de controle prévio de legalidade indicados no art. 53, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, e será apresentada com linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU.

7. Finalmente, insta mencionar 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.

III. ANÁLISE JURÍDICA

1. Governança e conformidade legal

1.1. Limites e instâncias de governança

8. O art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, exige autorização das autoridades competentes para celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor, relativos a atividades de custeio. A Portaria ME nº 7.828, de 30/08/22, estabelece normas complementares para seu cumprimento.

9. Tal providência encontra-se atendida na Declaração de Atividade de Custeio 0057579336 (Sequencial 1; pág. 125).

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - PAULO DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualizado dia 28/09/2026 14:37

1.2. Instrumentos de governança

10. De acordo com o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual.

11. Por sua vez, o art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, prevê que o Termo de Referência deverá estar alinhado com o PCA e com o PLS, além de outros instrumentos de planejamento da Administração. No mesmo sentido é o teor do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, que determina o alinhamento do Estudo Técnico Preliminar com os referidos instrumentos de governança.

12. Tais providências encontram-se atendidas no Despacho 0057579073 - Justificativa da Contemplação de Contratação no Plano de Contratações Anual - PCA 2026 e lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. (Sequencial 1; pág. 123) e item 5 do Documento de Formalização de Demanda 000016/2026 (0057406371) (Sequencial 1; pág. 5), devendo ser providenciado o adequado preenchimento no item 2 do Termo de Referência.

1.3. Regularidade da formação do processo e avaliação de conformidade legal

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

14. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, em atendimento ao art. 19 da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se a utilização das minutas padronizadas de Edital, Termo de Referência, Ata de Registro de Preços e Contrato para serviços, devidamente atualizadas, as quais encontram-se disponíveis em *https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia*. Eventuais alterações realizadas no modelo padronizado devem ser destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

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

16. **Por fim, o Edital, Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, Ata de Registro de Preços e Termo de Contrato devem estar alinhados entre si, não podendo apresentar discrepâncias, inexatidões materiais ou inconsistências redacionais que possam ensejar arguição ou em alguma medida comprometer a segurança e efetividade da realização da licitação/contratação.**

2. Planejamento da contratação

17. O art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, confere especial importância ao planejamento da contratação e esclarece que a fase preparatória de cada contratação deve ocupar-se dos seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência ou Projeto Básico e Gerenciamento de Riscos.

18. Essa etapa deve ter início com o Documento de Formalização da Demanda e compreende, ainda, a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

19. No planejamento da contratação, recomenda-se a adoção das orientações contidas no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, disponível no endereço *https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf.*

3. Documento de Formalização da Demanda

20. Trata-se de instrumento obrigatório para o início de todo processo de contratação, que deve ser confeccionado pela área requisitante no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, no Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), e conter todos os elementos indicados no art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - JULIANA DE OLIVEIRA LOGUERCIO ***.***.***-** - visualizado dia 28/04/2026 14:38

21. Tal providência encontra-se atendida no Documento de Formalização de Demanda 000016/2026 (0057406371) (Sequencial 1; pág. 5).

4. Designação de agentes públicos

22. Os arts. 7º a 9º da Lei nº 14.133/21 e o Decreto nº 11.246/22 tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais ao processo de contratação. Cabe à autoridade competente a responsabilidade de certificar-se do cumprimento das regras de designação e vedações previstos, previamente ao ato de designação.

23. Outrossim, nos termos da exigência exposta no art. 21, inciso III, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, deve ser providenciada a designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação, cujos integrantes devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições, antes de serem formalmente designados (art. 22, §2º, da mencionada IN).

24. Consta dos autos a Portaria de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação - Designação da Equipe de Planejamento 0057319196 (Sequencial 1; pág. 3) e a Portaria de designação do Pregoeiro e equipe de apoio (0057473891) (Sequencial 1; pág. 18).

5. Estudo Técnico Preliminar – ETP

25. O artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 9º da IN SEGES nº 58/2022, apresentam os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, 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, nos termos do §2º, do mencionado dispositivo.

26. O órgão assessorado juntou aos autos o Apêndice I - Estudo Tecnico Preliminar (0057580699) (Sequencial 1; pág. 180).

27. A seguir serão examinados os principais elementos do ETP.

5.1. Descrição da necessidade da contratação e posicionamento conclusivo sobre sua adequação

28. Os incisos I e XIII, do §1º, do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 demandam, respectivamente, a descrição da necessidade da contratação e a apresentação de posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

29. Tais providências encontram-se atendidas no item 2 do DFD e 2 do ETP.

5.2. Levantamento de mercado

30. O inciso V, do §1º, do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 demanda a realização de levantamento de mercado para identificação da solução mais adequada de contratação.

31. Tal providência encontra-se atendida no item 5 do ETP.

5.3. Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e os documentos que lhes dão suporte

32. O inciso IV, do §1º, do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 demanda a apresentação das estimativas das quantidades da contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

33. O item 7 do ETP embora tenha como título a Estimativa das Quantidades a serem Contratadas, não traz os elementos que compõem essa indispensável informação.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 11/**/****-49 - Visualizado dia 28/09/2026 14:38

34. Sobre o tema invocamos as NOTAS JURÍDICAS COMPLEMENTARES, que podem ser acessadas no link https://supersapiens.agu.gov.br/apps/validacao-assinatura/3156776811, na seção correspondente, onde se alerta:

> **Nota Jurídica Complementar 5.3 - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**
>
> **A Administração Pública deve estimar o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio da solução escolhida, elaborada da maneira mais precisa possível, a fim de que, durante a execução do contrato, a equipe designada para a fiscalização e acompanhamento tenha parâmetros objetivos que permitam aferir a execução do objeto nos termos contratados.**
>
> **Essa definição requer demonstração de como se chegou ao quantitativo estimado, evitando-se estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. A estimativa deve ser acompanhada das memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte (art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21).**
>
> **Atente-se que 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 TCU nº 2459/2021 – Plenário).
>
> Sempre que viável, deve-se utilizar valores históricos de contratos anteriores como parâmetro para estimativa do quantitativo. Deve-se ainda justificar o aumento ou diminuição da demanda a partir do que for encontrado nesses dados, agregando, ainda, outros fatores pertinentes. Caso o órgão não tenha feito a contratação em anos anteriores, deve demonstrar no ETP a metodologia utilizada para estimar o seu consumo.
>
> Por fim, cabe ressaltar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Nessa situação, a necessidade de divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, permanece.
>
> No caso de adoção do Sistema de Registro de Preços, a Equipe de Planejamento deverá informar qual a previsão ou estimativa dos quantitativos máximos que poderão ser contratados durante a validade da ata de registro de preços, dispensando-se tal informação apenas nas hipóteses previstas pelo art. 4º do Decreto nº 11.462, de 2023, acompanhada da respectiva justificativa.

35. Observe-se que o Estudo a ser elaborado pelo Consulente deverá atender aos requisitos constantes do art. 9º da Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, que assim dispõe nesse particular:

> Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:
>
> ...
>
> **V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;**

36. Dessa forma, é esperado que exista no órgão consulente dados que embasem os quantitativos estimados e consignados no Termo de Referência, devendo, pois, integrar a parte interna do procedimento licitatório, fornecendo os subsídios para a composição das estimativas pretendidas, adicionalmente à Anexo - Memoria de Calculo (0057473307) (Sequencial 1; pág. 8) apresentada.

5.4. Estimativa do valor da contratação

37. A apresentação da estimativa do valor da contratação, acompanhada de seus elementos necessários, é uma exigência determinada pelo art. 18, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

38. Em regra, o valor da estimativa da contratação previsto no ETP abrange apenas a estimativa realizada pelo próprio órgão que realizou o Estudo Técnico Preliminar. Havendo participantes na licitação, o órgão gerenciador deve reunir, no Termo de Referência, todos os elementos dos órgãos gerenciador e participantes, consolidando todas as informações pertinentes ao certame que será realizado.

SUPER SAPIENS - Advocacia Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualizado dia 20/02/2026 14:38

39. Tal providência não foi atendida, constando do item 8 do ETP informação incompatível com o objeto, tratando sobre "transporte aéreo por asas rotativas", devendo pois ser adequado o dispositivo nos moldes legais.

5.5. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

40. O órgão assessorado deve justificar o o parcelamento ou não da contratação, em atendimento ao art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

41. Tal providência encontra-se atendida no 9 do ETP.

5.6. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

42. O art. 18, §1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021, determina que o ETP deve conter a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.

43. Tal providência encontra-se atendida no TR e ETP.

6. Análise de riscos

44. O planejamento da contratação deve contemplar a análise dos riscos, conforme previsão do inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021.

45. O órgão assessorado apresentou o Mapa de risco 43/26 (0057580626) (Sequencial 1; pág. 131).

7. Regras gerais para uso do Sistema de Registro de Preços

46. A Administração optou, neste procedimento, pela utilização do Sistema de Registro de Preços.

47. Os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, preveem as regras para o uso do Sistema de Registro de Preços.

48. O órgão assessorado justificou a adoção do SRP na Nota Informativa 98 /2026-VAJ/SELOG/VAJ/DSEI/SESAI/-Justificativa SRP (0057577001) (Sequencial 1; pág. 112).

7.1. Intenção de registro de preços e condições de participação

49. Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

50. A IRP deve ser divulgada, salvo justificativa quanto à necessidade de restrição do número de participantes, considerando a capacidade de gerenciamento pelo órgão licitante/gerenciador (art. 7º, inciso I, do Decreto nº 11.462, de 2023).

51. Havendo interessados na participação, o órgão gerenciador e os entes participantes devem assegurar-se de que foram observadas as incumbências dos arts. 7º e 8º do Decreto nº 11.462, de 2023.

52. Tais providências encontram-se atendidas na Nota Informativa 99 /2026-VAJ/SELOG/VAJ/DSEI/SESAI/MS - DISPENSA IRP (0057578834) (Sequencial 1; pág. 120).

8. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

SUPER SAPIENS - Acórdão-Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualizado em 28/09/2026 14:38

53. A pesquisa de preços deve observar fielmente os parâmetros dispostos de forma taxativa no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

54. Uma vez apurado e definido o valor estimado ou o valor máximo aceitável, cumpre ao órgão avaliar, cuidadosamente, se será o caso de divulgá-lo ou mantê-lo sob sigilo, nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/2021. Em caso de adoção do critério de julgamento por maior desconto, não é possível adoção de orçamento sigiloso (art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21).

55. Havendo publicação de IRP e acudindo interessados, deverá ser avaliada a necessidade de realização de nova pesquisa de preços em razão de possível ganho de economia de escala ante o aumento do quantitativo.

56. Faz-se necessária pesquisa de mercado pelos órgãos participantes situados em localidades distantes do gerenciador ou quando o órgão participante solicita inclusão de item não previsto pelo gerenciador. Nesses casos, os seus itens devem ser licitados separadamente, constando em planilha específica do Termo de Referência.

57. Consta dos autos os documentos relacionados à pesquisa de preços Ofício 357 (0057473936) - Solicitação de Orçamento (Sequencial 1; pág. 19), E-mail 0057475832, E-mail 0057572822, Cotação - PALADAR NUTRI (0057572875) (Sequencial 1; pág. 26), Cotação - MAIS SABOR (0057572905) (Sequencial 1; pág. 28), Cotação - NOVO SABOR (0057572922) (Sequencial 1; pág. 35), Cotação de preços (Sequencial 1; pág. 42), Contratos similares, MEMÓRIA DE CÁLCULO ¿ ALIMENTAÇÃO DAS CASAIs / SESAI (Sequencial 1; pág. 75) contendo mapa comparativo.

58. Ao final da pesquisa de preços, o órgão assessorado deve elaborar documento contendo os elementos previstos no art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021. Em atendimento a esta exigência, foi juntada aos autos o Relatório de Preços (0057573501) (Sequencial 1; pág. 98), onde se concluiu que:

> 10.1. Tendo em vista o exposto nesta análise, conclui-se pela viabilidade dos preços obtidos, os quais se demonstraram mais adequados e revestidos de maior economicidade ao erário.
> 10.2. Com base no histórico apresentado e na memória de cálculo elaborada, atesta-se que o valor final estimado mostra-se compatível com os preços praticados no mercado, atendendo ao disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021. (…)

9. Termo de Referência

59. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 9º da IN SEGES/ME n.81/2022.

60. Havendo publicação de Intenção de Registro de Preços e acudindo interessados, o Termo de Referência deverá ser atualizado para constar os quantitativos solicitados pelos órgãos e entidades aceitos pelo órgão gerenciador para participação do certame.

61. O órgão assessorado acostou aos autos o Anexo I - Termo de Referência (0057580673) (Sequencial 1; pág. 133) cujos principais elementos serão examinados a seguir.

9.1. Definição do objeto e sua natureza

62. Os arts. 18, II, e 6º, XXIII, "a", da Lei nº 14.133/2021 determinam que o termo de referência contenha definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação.

63. Ainda, deve a Administração indicar se o objeto mesmo está contemplado no catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022.

64. Caso o órgão participante solicite a inclusão de novo item, cabe ao gerenciador aceitar ou recusar justificadamente a inclusão (art. 7º, inciso, II, "b", do Decreto nº 11.462, de 2023), após verificar a pertinência do pedido com o objeto da licitação e o cumprimento dos requisitos necessários à inclusão pretendida. Nesse caso, o item deve ser licitado separadamente, constando em planilha específica do Termo de Referência.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***-**-49 - Validado dia 28/01/2026 14:38

65. Sendo adotado o SRP, o órgão assessorado 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.

66. Por outro lado, é possível ao órgão assessorado estipular, no Edital, uma quantidade mínima de unidades de bens a ser cotada, desde que devidamente justificado (art. 15, inciso II, do Decreto nº 11.462, de 2023).

67. O item 1 do Termo de Referência traz a descrição do objeto. Ainda, a Administração declarou, no item 1.2. do Termo de Referência, que o objeto da licitação tem natureza comum, na forma do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021, possibilitando a utilização do pregão, conforme o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

68. Consta do Despacho 0057579385 (Sequencial 1; pág. 127) informações quanto à utilização do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras.

9.2. Regime de execução

69. Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de prestação do serviço (art. 18, VII, da Lei nº 14133/2021).

70. No caso concreto, o regime de execução adequado ao objeto da licitação consta do item 9.2.. do Termo de Referência.

9.3. Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

71. A fase de planejamento da contratação deve contemplar as condições de execução e pagamento, as garantias exigidas e ofertadas e as condições de recebimento, conforme juízo de conveniência e oportunidade do administrador, especialmente quando optar por não usar na integralidade o conteúdo trazido pelas minutas padronizadas da AGU (art. 18, III, da Lei nº 14.133/21).

72. Tais providências encontram-se atendidas nos itens 4; 5; 7 do Termo de Referência.

9.4. Exigências de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira

73. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 elenca rol exaustivo de documentos exigíveis para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, os quais foram replicados na minuta-padrão de Termo de Referência da AGU. Assim, cabe ao órgão assessorado, diante do caso concreto, analisar e identificar os critérios de qualificação técnica a serem exigidos, ajustando-os à realidade de sua demanda específica, com base em justificativa do ETP.

74. No caso concreto, o item 9.31./9.48. do Termo de Referência traz os requisitos de qualificação técnica.

75. Quanto à qualificação econômica, o órgão assessorado deve examinar, diante do caso concreto, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação apresentados na minuta-padrão da AGU, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade e a essencialidade do objeto, bem como os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica da contratada em suportar os deveres contratuais, excluindo-se o que entender excessivo.

76. No presente feito, constam exigências de qualificação econômico-financeira no item 9.22/9.30. do Termo de Referência.

9.5. Reajuste

77. Em atendimento ao disposto nos art. 25, §7º e art. 92, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, independentemente do prazo de duração do contrato, é obrigatória a previsão de índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-** - Visualizado dia 28/09/2026 14:38

78. No caso concreto, o índice de reajuste a ser adotado deverá constar do item 7.76. e ss. do Termo de Referência. Ademais, o item deve se denominar REAJUSTE e não repactuação, próprio dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

9.6. Infrações e sanções administrativas

79. As condutas passíveis de responsabilização administrativa e as respectivas sanções encontram-se dispostas nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

80. Orienta-se ao órgão assessorado que a fixação do percentual de multa compensatória deve ser estabelecida de forma proporcional à infração, considerando os limites de percentuais mínimos e máximos (0,5% a 30%) dispostos no §3º do referido art. 156.

81. Tais providências foram atendidas no item 8 do Termo de Referência.

9.7. Análise da classificação do Termo de Referência

82. O art. 10 da IN SEGES/ME nº 81/2022 demanda que seja avaliada a necessidade de classificar o TR nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

83. Não foi possível encontrar o cumprimento de tal requisito no Termo de Referência. Providenciar.

9.8. Demais recomendações quanto ao Termo de Referência

84. No item 1, inserir a *especificação do objeto, e na tabela, a quantidade previsa (pois foi indicada apenas a anual), valor unitário e valor total.*

85. Preencher os dados do item 2.

86. O Item 4.4.5.. trata de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

87. Nsse ponto, alertamos que **TODAS AS REFERÊNCIAS NO TERMO DE REFERÊNCIA, EDITAL ou CONTRATO QUE TRATEM DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA E/OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA, DEVEM SER SUPRIMIDAS, SENDO ADEQUADOS OS INSTRIMENTOS À FINALIDADE DO CERTAME.**

88. Não há necessidade, por parte desta consultoria, de proceder à observação item a item dos elementos inadequados quando da utilização do modelo da Advoicacia-Geral da União, **cabendo ao setor competente por sua elaboração a correta adaptação dos artefatos ao objeto pretendido, qual seja, no caso concreto, a prestação de serviços sem a prestação exlcusiva de mão de obra.**

89. Inserir o percentual no item 4.5..

90. Indicar o anexo do item 7.1., informações dos itens 7.6. e 7.11., bem como TODOS OS ITENS QUE DEMANDEM COMPLEMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PERTINENTES, antes do prosseguimento do expediente, sendo tais dados de responsabilidade dos setores competentes pela elaboração da speças.

91. No item 7.76., substituir *repactuação* por *reajuste* e inserir os índices e datas correspondentes.

92. Adequar o item 9.25. conforme modelo disponibilizado pela AGU, atentando para as respectivas Notas Explicativas.

10. Indicação de disponibilidade orçamentária e empenho

93. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatível com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DANIELA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualizado dia 28/09/2024 13:38

94. Tratando-se de SRP, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, prevê que a indicação de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

11. Minuta do edital

95. A minuta de edital deve contemplar os requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021. O órgão assessorado também poderá elaborar a minuta de edital por meio do sistema gerador de editais da AGU: "GER@AGU", o qual encontra-se disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/gera.

96. A minuta de edital encontra-se acostada aos autos Apêndice IV - Minuta de edital (0057582097) (Sequencial 1; pág. 205) cujos principais elementos serão examinados a seguir.

11.1. Justificativa sobre escolhas discricionárias: modo de disputa, modalidade e critério de julgamento

97. A equipe de planejamento da contratação deve definir a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa, atentando para a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros (art. 18, VIII, da Lei nº 14.133/21).

98. Tratando-se de 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 (art.13, inciso I, do Decreto nº 11.462, de 2023).

99. Conforme consta na capa da minuta de edital, o órgão definiu o modo de disputa, a modalidade de licitação e o critério de julgamento.

11.2. Regime diferenciado para licitações de microempresas e empresas de pequeno porte

100. Segundo o art. 4º da Lei nº 14.133/2021, o tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e entidades equiparadas, previsto nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, aplica-se a licitações e contratos por aquela regidos.

101. Tal providência encontra-se atendida na capa, item 3.6. entre outros da minuta de edital.

11.3. Restrição à participação de interessados no certame

102. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei, admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

103. Os arts. 15 e 16 da Lei nº 14.133/2021 trazem as regras, respectivamente, atinentes à participação de consórcios e cooperativas no certame.

104. Os itens 3.9.11., 3.9.12., e 3.9.13., da minuta de edital vedam a participação de consórcios e/ou cooperativas no certame.

105. Contudo, o item 9 contempla as condições para habilitação de consórcios. Recomenda-se uniformizar bem como apresentar justificativa para a restrição, se for o caso. O mesmo se aplica às cooperativas.

11.4. Critério residual de desempate de propostas

106. O art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece os critérios de desempate entre propostas.

107. Deve-se atentar que o critério de desempate previsto no inciso I do §1º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 não é aplicável às licitações conduzidas pela Administração Pública Federal. Tal dispositivo destina-se exclusivamente aos entes estaduais, distritais e municipais, conforme fixado no PARECER n. 00019/2025/DECOR/CGU/AGU.

SUPER SAPIENS - Advocacia Geral da União - DIANA DA SILVA OLIVEIRA - 751.***.***-49 Visualizado dia 28/09/2025 14:38

108. Permanecendo o empate após aplicação de todos os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, o edital deve contemplar o sorteio público como critério residual de desempate de propostas (art. 28, §2º, da IN SEGES/ME n. 73/2022, com redação dada pela IN SEGES/MGI n. 79/2024).

109. Tais providências encontram-se atendidas nos itens 5, 6 e 7 da minuta de edital.

11.5. Demais recomendações quanto à minuta do edital

110. **Inserir informações sobre valor e data da sessão pública, bem como todos os campos que se fizerem necessárias as infromações a serem prestadas pelo consulente nos campos faltantes do instrumento convocatório**.

111. O Edital no item 1.2. trata o objeto da licitação como dividido em itens, quando o item 9 do ETP fala na inconveniência do parcelamento. **Uniformizar.**

112. No mesmo sentido, o item 3.6.. Após verificar se a licitação será em grupo único ou em itens, manter ou não a disposição nele contida. Nesse caso, deverá ser retificada a menção a item "46x" que não existe na tabela constante do item 1 do TR.

113. Completar as informações do item 6.

114. **Reitere-se aqui o alerta registrado nos parágrafos 87/88 acima.**

12. Minuta da ata de registro de preços

115. Os requisitos da minuta da ata de registro de preços estão previstos no Decreto nº 11.462, de 2023, devendo estar em conformidade também com a minuta do edital e o Termo de Referência.

116. O art. 82, inc. VI, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 25 do Decreto nº 11.462, de 2023, admitem a alteração e atualização de preços registrados, inclusive reajuste, repactuação e revisão, conforme teor da Orientação Normativa AGU nº 100, de 2025.

117. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023).

118. Há possibilidade de renovação dos quantitativos registrados quando da eventual prorrogação da Ata de Registro de Preços, desde que seja comprovada a manutenção do preço vantajoso, haja previsão expressa no ato convocatório e na ata de registro de preços e o tema tenha sido tratado na fase do planejamento da contratação, nos termos do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU.

119. O órgão assessorado juntou aos autos a Apêndice II - Minuta de Ata de Registro de Preços (005758131 4) (Sequencial 1; pág. 186).

13. Minuta do contrato

120. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 95, previu que é obrigatório o uso do instrumento contratual, ressalvada as hipóteses em que pode ser substituído por outro instrumento hábil. Além disso, a mesma lei, em seu art. 92, estabeleceu os requisitos a serem observados na elaboração do instrumento.

121. O órgão assessorado também poderá elaborar a minuta de contrato por meio do sistema gerador de contratos da AGU: "GER@AGU", o qual encontra-se disponível em: *https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/gera*.

122. Quanto à proteção de dados, recomenda-se ao órgão assessorado que não inclua nos instrumentos de contratação números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado, conforme orientado no PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU.

SUPERSAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIANA DA SILVA COGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualização: 28/09/2026 14:3

123. A minuta de contrato encontra-se acostada aos autos Apêndice III - Minuta de Contrato (0057582088) (Sequencial 1; pág. 195).

14. Publicidade do edital e do contrato

124. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, e dos seus anexos, e do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, assim como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

125. Ainda, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei.

IV. CONCLUSÃO

126. Em face do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, opina-se pela possibilidade jurídica da contratação, **desde que** sejam atendidas as recomendações constantes no presente parecer jurídico, em especial as consignadas nos seus itens 16; 19; 32/36; 39; 78; 83; 84/92; 105; 110/114; 124/125, sem prejuízo da observância às demais recomendações constantes deste parecer.

127. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

128. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999, será possível dar-se prosseguimento ao processo, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação da unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas desta Consultoria-Geral da União.

129. Para maior detalhamento jurídico acerca do tema, é possível consultar as Notas Jurídicas Complementares, que representam os entendimentos da Consultoria-Geral da União relativos à matéria, por meio do link: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=3156776811

130. É o parecer, S.M.J.

131. À consideração superior.

MARIA DO SOCORRO ALAGIA VAZ LEANDRO
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25041000494202614 e da chave de acesso b5a237a8

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIVISÃO DA SILVA ANGUEIRA, [redacted]-49 - Visualizado dia 28/09/2025 às 11:38

Documento assinado eletronicamente por MARIA DO SOCORRO ALAGIA VAZ LEANDRO, 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 3389887628 e chave de acesso b5a237a8 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA DO SOCORRO ALAGIA VAZ LEANDRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-09-2026 19:36. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - DIANA DA SILVA NOGUEIRA - 751.***.***-49 - Visualizado dia 28/09/2026 14:38