



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01562/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.041652/2024-28

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA:

I - DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPRAS.

II - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS NACIONAIS VISANDO ATENDER AS DEMANDAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ.

III - REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a aquisição de materiais bibliográficos nacionais visando atender as demandas da Universidade Federal do Piauí., no valor estimado de R\$ 1.000.000,00.

2. Os autos — de nº 23111.041652/2024-65, acessados pelo link https://sipac.ufpi.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=669091 — estão instruídos com os seguintes documentos, nesta ordem:

- DOCUMENTO DE QUALIFICAÇÃO DA DEMANDA
- PORTARIA Nº 103 / 2024 - PRAD (11.00.15), com a designação da equipe de planejamento da contratação
- DESPACHO Nº 1121 / 2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10), com as orientações para a instrução processual
- Documento de Formalização da Demanda 44/2024, incluído no compras.gov.br
- LISTA DE VERIFICAÇÃO (ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR)
- Matriz de Gerenciamento de Riscos 2/2025, inserida no compras.gov.br
- formulários - solicitação de material bibliográfico - AQUISIÇÃO 2024/2025
- Estudo Técnico Preliminar 2/2025 atualizado - UASG 154048
- email - solicitação de esclarecimentos órgãos da UFPI
- relatório da cotação de preços, com documentos anexos
- formulários - solicitação de material bibliográfico - AQUISIÇÃO 2024/2025
- Lista de verificação (conforme Caderno de Logística – Pesquisa de Preços)
- DESPACHO Nº 450 / 2025 - COR (11.00.14.08.01), com o enquadramento da estrutura orçamentária
- DESPACHO Nº 18 / 2025 - BC (11.00.11), solicitando a retificação e adequação da aquisição para constar novas estimativas
- Estudo Técnico Preliminar 2/2025 - UASG 154048, atualizado
- DESPACHO Nº 430 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10), informando, dentre outros, que não há órgãos participantes
- resposta mensagem eletrônica - órgãos da UFPI
- Documento de Formalização da Demanda 44/2024, atualizado
- ato da reitoria 341/2025 - designação do pregoeiro e equipe de apoio
- minuta de edital
- minuta de termo de referência - atualizado (os TRs anteriores foram excluídos)

- o Estudo Técnico Preliminar 2/2025 - UASG 154048, atualizado
- o minuta de termo de contrato
- o minuta de ata de registro de preços
- o modelo de proposta
- o CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL Art. 14 da Portaria PGF n.º 931/2018
- o JUSTIFICATIVA Nº 41 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10) - TERMO DE JUSTIFICATIVAS
- o LISTA DE VERIFICAÇÃO (Licitação para Compras e Serviços, exceto engenharia e TIC)

3. Outros documentos, se necessário, serão indicados ao longo deste parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. O presente parecer tem o objetivo de realizar o controle prévio de legalidade, restrito aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021 e Enunciado BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

5. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

6. A análise do procedimento licitatório pela ELIC pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), sobretudo quanto aos destaques visuais e justificativas por escrito das alterações realizadas nos modelos padronizados da AGU.

7. A padronização de modelos de editais e contratos está prevista no art. 19, IV, da Lei n. 14.133, de 2021, e é medida de eficiência administrativa. A **utilização de destaques visuais** é ferramenta que garante a celeridade à análise jurídica, dispensando a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida (cf. BPC n. 06). Eventuais alterações não destacadas nas minutas padronizadas são de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 05. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

9. **Não consta dos autos a autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio, o que deve ser providenciado até antes da efetiva contratação.**

10. **Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.**

11. Foi atestada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015.

3. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

12. A Administração declarou expressamente que o bem a ser adquirido pode ser considerado como comum, sendo, portanto, adequado o uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c Orientação Normativa AGU n. 54/2014).

13. Destaque-se que somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

4. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

◦ Hipóteses de aplicação

14. O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto n. 11.462, de 2023):

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

15. A Administração justificou (JUSTIFICATIVA Nº 41 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)) a adoção do SRP, enquadrando a contratação no art. 3º, caput, inciso II, do Decreto n. 11.462, de 2023.

◦ Intenção de Registro de Preços

16. A adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe a divulgação da intenção de registro de preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes. Apenas poderá ser dispensada essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, caput e §1º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 9º, caput e §2º, do Decreto n. 11.462, de 2023).

17. Observa-se que em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133, de 2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023).

18. A Administração justificou a não divulgação da IRP (JUSTIFICATIVA Nº 41 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)).

◦ Da adesão à ata de registro de preços

19. A Administração justificou a permissão para futuras adesões (JUSTIFICATIVA Nº 41 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10))

20. Destaca-se que a vedação da adesão pode ter como fundamento:

- o art. 4º, do Decreto n. 11.462, de 2023, quando há registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido (art. 82, § 4º, da Lei n. 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto n. 11.462, de 2023);
- o art. 7º, I e XI, do Decreto n. 11.462, de 2023, em razão da capacidade de gerenciamento do gerenciador.

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos obrigatórios (Lei n. 14.133, de 2021, IN SEGES/ME n. 58/2022 e IN SEGES/ME n. 81/2022)

21. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda

22. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

23. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, tendo sido atualizado conforme alterações da amplitude do objeto, de acordo com os documentos elencados no relatório.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

24. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n. 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 6º da IN n. 58/2022).

25. O art. 9º, da IN SEGES/ME n. 58/2022, descreve os conteúdos do ETP, destacando como obrigatórios os indicados nos incisos I, V, VI, VII e XIII. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos deverá ser justificada no próprio documento (art. 9º, §1º).

26. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022, , tendo sido atualizado conforme alterações da amplitude do objeto, de acordo com os documentos elencados no relatório.

27. Em relação ao conteúdo obrigatório do ETP, é relevante destacar as seguintes questões, do ponto de vista jurídico:

- **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I):**

28. Consta justificativa para a necessidade da contratação. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

29. Quanto ao objeto da licitação, são vedadas especificações do objeto que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

30. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, mantendo-se apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES/ME n. 58/2022).

- **estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V):**

31. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser aperfeiçoada, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

32. **Veja-se que, no processo, foram juntados formulários de solicitação de material bibliográfico de várias áreas do conhecimento, mas não há manifestação acerca de como foram elaborados, ou mesmo indicação e assinatura do servidor responsável pela elaboração de tais documentos. Nesse sentido, orientamos complementar a instrução processual com o aperfeiçoamento da justificativa da estimativa dos quantitativos a serem licitados, conforme indicado no item acima.**

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

33. **É dever da Administração, elaborar planilha detalhada, com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n. 14.133, de 2021).**

34. **A pesquisa de preços deverá ser realizada nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:**

- identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado;
- observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º);
- utilizar os parâmetros do art. 5º, de forma combinada ou não;
- priorizar os parâmetros dos incisos I e II (Painel de Preços ou contratações similares feitas pela Administração Pública), justificando, em caso de impossibilidade (art. 5º, §1º);
- formalizar a pesquisa nos termos do art. 3º, com a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa; indicação das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico usado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte e justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º);
- em caso de pesquisa direta com fornecedores, observar os termos do art. 5º, §2º;
- examinar os preços coletados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- admitir a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em casos excepcionais, mediante justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);
- observar que o preço estimado da contratação poderá ser obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

35. **No caso, os custos unitário e total da contratação foram estimados a partir dos dados coletados por meio de pesquisa feita nos moldes da IN SEGES/ME n. 65/2021. A Administração emitiu manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços pesquisados. Contudo, foram inseridas novas áreas e itens para aquisição, o que ampliou o valor da contratação, sem o esclarecimento de se a pesquisa de preços realizada já tinha previsto essa ampliação. Assim, orientamos avaliar se a pesquisa foi realizada tendo-se em conta todo o objeto da contratação, complementando-a, caso necessário, nos termos das orientações acima.**

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

37. **Caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos, devendo ser feita análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.**

- **justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII):**

38. **No caso das compras, o parcelamento do objeto é a regra, desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, V, "b", Lei n. 14.133/2021). Para aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, "b", § 2º, Lei n. 14.133/2021):**

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

39. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver divisibilidade técnica e econômica:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

40. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

41. **No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto por itens, o que atenderia o princípio do parcelamento. Contudo, verifica-se que os itens em questão, na realidade, são agrupamentos dos livros em grandes lotes, o que deve ser justificado pela Administração. Veja-se que tal agrupamento pode acabar por excluir a licitação direcionada a ME e EPP, o que deve ser objeto de análise fundamentada e conclusiva pela Administração, com a respectiva justificativa acolhida pela autoridade competente.**

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

42. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública.

c) Mapa de Riscos

43. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei n. 14.133, de 2021). Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com a indicação da probabilidade, impacto, responsável e ações preventiva e de contingência para cada um dos riscos (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>).

44. O “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, que pode constar da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

45. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital.

d) Termo de Referência (TR)

46. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, na IN SEGES/ME n. 81, de 2022, além do disposto no art. 40, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, para o caso específico de compras, em especial:

- **alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração:**

47. Não consta dos autos comprovação de que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do Decreto n.º 10.947, de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME n. 81/2022 e Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 2021, o que deve ser providenciado.

- **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

49. Deverão ser tomados os seguintes cuidados, (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES n. 58/2022):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável;
- e) priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

50. Para tanto, deve ser feita consulta ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis", disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>

51. Se os bens não se sujeitarem a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

52. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade no TR.

- **conteúdo:**

53. Em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos citados acima.

54. **Por oportuno, orientamos que a Administração não exclua do processo as minutas de TR que foram passando por adequações, deixando apenas a última. Isso porque é importante termos acesso ao registro das alterações realizadas ao longo do procedimento para realizar uma melhor análise. Veja-se que o ETP também passou por atualizações, mas não foram excluídas do processo, permitindo que seja realizada a verificação do que foi alterado.**

55. Ainda assim e apesar de se tratar de documento essencialmente técnico, recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:

- **Registro de preços**

- analisar, na fase de planejamento, a possibilidade de renovação dos quantitativos em caso de prorrogação de vigência da Ata de Registro de Preços, a fim de viabilizar tal procedimento, termos do PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, NUP 71000.062490/2024-61, seq. 58 e 61, respectivamente.

- incluir expressa previsão da possibilidade de renovação do quantitativo inicialmente registrado, em caso de prorrogação de vigência da Ata de Registro de Preços, a fim de viabilizar tal procedimento, termos

do PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, NUP 71000.062490/2024-61, seq. 58 e 61, respectivamente.

o **Condições gerais da contratação**

- como a presente licitação tem como critério de julgamento o maior desconto, incluir o preço estimado ou o máximo aceitável para a aplicação do desconto, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

- compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado, de modo que não existam contradições entre os documentos.

o **Garantia da contratação**

- justificar a ausência de exigência de garantia da contratação, nos termos dos art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021.

o **Requisitos de habilitação**

- justificar a não exigência dos requisitos de qualificação econômico-financeira, à luz do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei n. 14.133/2021.

- justificar a não exigência de requisitos de qualificação técnica, à luz do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei n. 14.133/2021.

o **Anexo I**

- manter o Anexo I apenas se a decisão for por não celebrar termo de contrato e sim utilizar instrumento substitutivo, conforme art. 95, I ou II, da Lei n. 14.133, de 2021.

6. **MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO**

56. Ao elaborar as minutas de edital, ata de registro de preços e contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

o **tratamento diferenciado às ME, EPP e COOP**

57. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e cooperativas equiparadas (COOP), nos termos do Decreto n. 8.538, de 2015.

58. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME e EPP nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (Orientação Normativa AGU n. 10/2009).

59. O art. 8º, do Decreto n. 8.538, de 2015, prevê que, nas licitações com objeto divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de ME e EPP, salvo se houver prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto, devidamente justificado.

60. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto n. 8.538, de 2015.

61. Registre-se que o tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

62. O tratamento diferenciado será afastado nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, mediante justificativa.

63. **No caso, a estimativa do valor da contratação ou dos grupos ultrapassa R\$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame. Contudo, conforme ressaltado acima, deve-se justificar essa aglutinação dos itens em grupos, para fins desse afastamento. Além disso, deve haver justificativa para a ausência de reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de ME e EPP (art. 8º do Decreto n. 8.538/2015).**

o conteúdo das minutas padronizadas:

64. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

65. Verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital, ata de registro de preço e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme certificação processual.

66. **Quanto ao conteúdo das alterações destacadas, recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:**

66.1 Na minuta de edital:

- garantir a participação exclusiva de ME, EPP e COOP para os itens cujos valores estimados estejam abaixo de R\$80.000,00, caso alterado o agrupamento realizado, conforme tratado anteriormente neste parecer.
- item 3.10.3: a vedação da participação de cooperativas somente se aplica na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o que não é o presente caso

66.2 Na minuta de ata de registro de preços:

- observar que o prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é necessariamente de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais de um ano, desde que formalizada na vigência inicial da ata e comprovada a vantajosidade do preço registrado, tudo conforme os termos do art. 84, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto n. 11.462, de 2023 e Orientação Normativa AGU n. 89/2024.

66.3 Na minuta de contrato:

- cuidar para que a redação do objeto não sofra divergências entre Edital, TR, ETP, Ata e contrato, mantendo-se um padrão
- aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD): observando-se o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos. O parecer fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] *não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado*”.

7. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

67. Por se tratar de licitação destinada ao registro de preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil (art. 17 do Decreto n. 11.462, de 2023).

68. Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei n. 4.320, de 1964).

69. O atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária forem qualificáveis como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras (Orientação Normativa AGU n. 52/2014). Nesse caso, a legislação impõe a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de compatibilidade quando a licitação e/ou contratação implicarem, conjuntamente: a) criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental; e b) aumento de gasto público.

70. **Assim, a Administração deve informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade**, adotando, se for o caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

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

71. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, *caput* e §1º, *c/c* art. 94 da Lei n. 14.133/2021).

72. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei n. 14.133/2021).

73. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

74. Deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet* (art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, *c/c* art. 7º, §3º, inc. V, do Decreto n. 7.724, de 2012,):

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, o parecer é pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas em destaque neste parecer**, especialmente nos itens nº 9, 10, 31, 32, 35, 37, 41, 47, 54, 55, 63, 66 ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025).

À consideração superior.

Brasília, 05 de julho de 2025.

MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL

Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111041652202428 e da chave de acesso a1b0cd50



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



Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, 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 2697947339 e chave de acesso alb0cd50 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-07-2025 10:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.