



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

PARECER n. 00553/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.044503/2024-11

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. COMPRAS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. COMPRAS. AQUISIÇÃO DE ITENS DE AGRICULTURA E MATERIAL DE IRRIGAÇÃO USADOS ROTINEIRAMENTE NAS ÁREAS EXPERIMENTAIS DE CAMPO DOS DEPARTAMENTOS DE FITOTECNIA E ZOOTECNIA DO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, TERESINA, ALÉM DO COLÉGIO TÉCNICO DE FLORIANO, PARA O CULTIVO DE GRANDES CULTURAS COMO MILHO, FEIJÃO ETC., FRUTÍFERAS E HORTALIÇAS EM MÓDULOS DIDÁTICOS PARA ALUNOS DOS CURSOS DEGRADUAÇÃO COMO ENGENHARIA AGRÔNOMICA E ZOOTECNIA E EM EXPERIMENTOS CIENTÍFICOS EM PROJETOS DE TCC, PIBIC E PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. O processo foi encaminhado a este órgão consultivo para 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 itens de agricultura e material de irrigação usados rotineiramente nas áreas experimentais de campo dos Departamentos de Fitotecnia e Zootecnia do Centro de Ciências Agrárias, Teresina, além do Colégio Técnico de Floriano, para o cultivo de grandes culturas como milho, feijão etc., frutíferas e hortaliças em módulos didáticos para alunos dos cursos de graduação como Engenharia Agrônômica e Zootecnia e em experimentos científicos em projetos de TCC, PIBIC e pós-graduação stricto sensu., no valor estimado de R\$ 99.046,85 (noventa e nove mil e quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a. documento de formalização de demanda (fls. 3/12 e 380/387);
- b. autorização da autoridade administrativa (fls. 18 e 19)
- c. estudo técnico preliminar (fls. n. 28/33 e 452/457);
- d. mapa de riscos (fls. 57/58)
- e. pesquisa de preços (fls. 82/354, 368/375, 355/357 e 364);
- f. mapa comparativo de preços (fls. 72/78 e 368/375)
- g. certificação que o objeto está contemplado no PCA (fls. 425);
- h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. 355/357 e 364)
- i. divulgação da intenção de registro de preços (fls. 389/390)
- j. termo de referência (fls. 34/56 e 418/451)
- k. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. doc. SEI n. 21/22 e 388)
- l. indicação da disponibilidade orçamentária (fls. 16 e 378)
- m. minuta de edital com anexos (fls. 391/417)
- n. minuta do termo de contrato (fls. 458/465);
- o. minuta da ata de registro de preços (fls. 466/474);
- p. termo de justificativas (fls. 477/480);
- q. certificação processual (fls. 481/492);
- r. lista de verificação da regularidade processual (fls. 358/362 e 494/503)
- s. certificado de adoção das minutas padronizadas (fls. 458/465 e 445/451).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem a finalidade de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. O parecer 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 da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

8. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

9. Consta dos autos a autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio (fls. 18 e 19). Observa-se que a Portaria ME Nº 7.828, de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

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

11. Foi atestado 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 nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021 (fls. 425).

12. A Administração deve se manifestar sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

13. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 1.2. do termo de referência). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

14. O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 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. No caso, verifica-se que a Administração indicou, às fls. 477, que o SRP foi adotado, enquadrando a contratação no inciso II do art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

16. A adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes (art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023).

17. Apenas poderá ser dispensada essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).

18. Nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, para 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 nº 14.133, de 2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

19. Às fls. 389/390, percebe-se que houve a referida divulgação.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

20. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

21. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

22. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

23. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022 e a IN SEGES/ME Nº 81/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

24. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

25. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

26. Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 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.
27. Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, inciso I, e §1º) e a IN SEGES nº 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.
28. Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58/2022).
29. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022.
30. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.
31. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 452/457, o qual contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

Gerenciamento de riscos

32. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando 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. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).
33. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.
34. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (fls. 57/58).

Termo de Referência

35. O Termo de Referência deverá trazer os parâmetros e elementos descritivos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, além do disposto no art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, para o caso específico de compras.
36. É recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, destacando-se visualmente as alterações, com as devidas justificativas (art. 19, IV e §2º, da Lei nº 14.133/2021).
37. Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:
- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
 - II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
 - III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
38. Deve ser observado o catálogo eletrônico de padronização e sua não utilização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).
39. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.
40. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.
41. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

a) caso adotado o sistema de registro de preços, que a Administração avalie e informe no planejamento da contratação e no instrumento convocatório a quantidade estimada a ser contratada durante a vigência original da ata e no período de prorrogação, considerando a possibilidade em tese de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de Registro de Preços (art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021), desde que comprovado o preço vantajoso, tal previsão conste no instrumento convocatório e tenha sido objeto de análise na fase de planejamento (PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00215/2024/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU, NUP: 71000.062490/2024-61, seqs 58 e 59).

b) justificar a ausência de exigência de garantia contratual no presente certame.

42. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara).

43. A possibilidade de exigência de **amostra**, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão no artigo 17, §3º, artigo 41, inciso II, e artigo 42, §2º, todos da Lei nº 14.133, de 2021, e no artigo 29, §1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022. A justificativa para a exigência deve constar do ETP, **devendo o TR disciplinar a forma como essa etapa ocorrerá, bem como os critérios a serem adotados para a avaliação.**

44. A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade. O julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

45. O Tribunal de Contas da União firmou as orientações a seguir:

a) exigir amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU nº 538/2015 - Plenário e nº 2.796/2013 - Plenário);

b) detalhar as regras para avaliação objetiva das amostras (Acórdão TCU nº 1.491/2016 - Plenário);

c) prever, expressamente, penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU nº 299/2011 - Plenário).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

46. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos (fls. 452).

47. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

48. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, 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.

49. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

50. Havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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.

51. No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, "b", § 2º, Lei nº 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.

52. Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133/2021):

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.

53. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

54. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010):

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.

55. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

56. Posto isso, recomenda-se a 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>

57. Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

58. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

59. Quanto ao orçamento, 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 nº 14.133, de 2021).

60. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

61. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021.

62. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. 418/424, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa feita nos moldes da IN SEGES/ME n. 65/2021, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos (fls. 478/479).

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

63. Consta dos autos, às fls. 21/22 e 388, documentos que comprovam a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022).

DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

64. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação (Orientação Normativa AGU nº 10/2009).

65. Sendo o objeto de natureza divisível, o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 prevê que, 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 microempresas e empresas de pequeno porte, salvo se houver prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto, devidamente justificado.

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

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

67. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

68. O tratamento diferenciado deve ser afastado quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

69. No caso, a estimativa do valor de cada item não ultrapassa R\$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração em destinar o certame à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes.

70. Todavia, **recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015**, o que importaria, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

71. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º).

72. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, conforme enunciado BPC nº 06. A utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU é medida de eficiência e celeridade, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

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

74. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital, ata de registro de preço e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União: Modelo Edital (nov/2024); Termo de Referência (nov/2024); Ata de Registro de Preços (maio/2023) e Lista de Verificação (set/2024), conforme certificação processual às fls. 482.

75. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, 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 nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser observado pela Administração.

DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

76. Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. 479/480.

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

77. Trata-se de licitação destinada ao **registro de preços** pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

78. 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, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

79. Necessário destacar que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (“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, de 2000”).

80. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do 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).

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

81. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos 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.

82. No caso, 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 nº 14.133/2021**).

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

84. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011., c/c art. 7º, §3º, inciso V, do DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

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

CONCLUSÃO

85. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 12, 41, 43, 45, 70, 75 e 80 deste parecer**, ressaltado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

86. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

87. 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 nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

À consideração superior.

Campo Grande, MS, 31 de março de 2025.

ADILSON SHIGUEYASSU AGUNI
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111044503202411 e da chave de acesso 9c72917a



Documento assinado eletronicamente por ADILSON SHIGUEYASSU AGUNI, 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 1920085334 e chave de acesso 9c72917a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADILSON SHIGUEYASSU AGUNI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-04-2025 08:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.