



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

PARECER Nº 01226/2026/CJAE-CONAQ/SCGP/CGU/AGU

**NUP: 60301.000818/2026-15**

**INTERESSADOS: OPERAÇÃO ACOLHIDA**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO COM REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE COLCHÕES E TRAVESSEIROS PARA OPERAÇÃO ACOLHIDA

I – Procedimento licitatório na modalidade **pregão** nacional, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa para eventual **aquisição de bens comuns**, por meio do Sistema de Registro de Preços, conforme condições e especificações contidas no edital e em seus anexos.

II - Legislação aplicável: Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 10.818/2021; Decreto nº 11.462/2023; Decreto nº 10.947/2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022; Instrução Normativa SEGES nº 58/2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022; Portaria ME Nº 7.828/2022; e Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

III - O orçamento estimado da contratação: R\$ 3.701.816,32.

IV - Análise jurídica do procedimento e das minutas. Ressalvas e/ou recomendações;

V - Resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a eventual aquisição de colchões e travesseiros para operação acolhida, mediante licitação pública, na modalidade de Pregão em sua forma eletrônica, por meio do Sistema de Registro de Preços, conforme justificativa e especificações constantes do Edital e seus anexos.

2. O processo foi enviado pelo sistema Super SAPIENS (com disponibilização de acesso externo ao SEI) e distribuído para análise e emissão de parecer, nos termos do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos termos do art. 11, inc. VI, alínea "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993, encontrando-se instruído com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- Ofício HCR/BRA/085/2025 relatando a necessidade de aquisição de colchões ([9019735](#));
- DOCUMENTO DE APRESENTAÇÃO DE NECESSIDADE ([9019748](#));
- DIEx nº 888-D-4/Estado Maior Conjunto/FT Log Hum - Op Acolhida ([9019759](#));
- DOCUMENTO DE APRESENTAÇÃO DE NECESSIDADE ([9019771](#));
- Despacho nº 4/2026/NU ALMX UGE-MD ([9019782](#));
- TERMO DE ABERTURA DE PROCESSO LICITATÓRIO ([9019791](#));
- Portaria GM-MD nº 1223, de 10 de março de 2021 e demais Portarias de prorrogação ([9033107](#));
- Portaria C EX nº 1666, de 9 de novembro de 2023 de designação da autoridade competente da Unidade Gestora Executora da SSecretaria-Executiva de Coordenação de Ações de Assistência Emergencial ([9033100](#));
- AUTORIZAÇÃO PARA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO ([9019806](#));
- Documento de Formalização da Demanda 90/2026 ([9019818](#));
- PORTARIA SPC UGE-MD Nº 3425, DE 24 DE JUNHO DE 2026 de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação ([9019830](#));

- Estudo Técnico Preliminar 48/2026 ([9019843](#));
- Mapa de Riscos ([9019849](#));
- Relatório de pesquisa de preço - Relatório Detalhado do portal compras.gov.br e Nota Técnica ([9019863](#));
- Mapa Comparativo de Preços ([9019867](#));
- Termo de Referência 41/2026 ([9019879](#));
- Despacho nº 132/2026/SPC UGE-MD ([9019888](#));
- Aprovação do ETP ([9029099](#));
- Aprovação do Termo de Referência ([9029111](#));
- LIMITES E INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA ([9029132](#));
- Despacho nº 185/2026/NU LCTC UGE-MD ([9029136](#));
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira ([9029144](#));
- Minuta de Edital de Pregão Eletrônico ([9034359](#));
- Minuta de Ata de Registro de Preços ([9034274](#));
- Minuta de Contrato ([9034320](#));
- Despacho nº 183/2026/NU LCTC UGE-MD de aprovação do Edital ([9029118](#));
- JUSTIFICATIVA DAS ESCOLHAS TÉCNICAS REFLETIDAS NO EDITAL ([9029145](#));
- IRPs Abertas em Roraima ([9032127](#));
- IRP ([9032109](#));
- PORTARIA NU LCTC UGE-MD Nº 3655, de 06 de julho de 2026 de designação de Pregoeiro e Substituto e Equipe de Apoio ([9029124](#));
- Lista de Verificação ([9029149](#));
- Despacho nº 188/2026/NU LCTC UGE-MD ([9034426](#));
- OFÍCIO Nº 19130/2026/NU LEG UGE-MD de encaminhamento para CJU/RR ([9053965](#)).

3. É o relatório.

## 2. APRECIÇÃO JURÍDICA

### 2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. A análise jurídica não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

5. Os elementos indispensáveis à contratação e aqueles considerados relevantes pela AGU serão apreciados juridicamente com exposição dos pressupostos de fato, pressupostos de direito específicos e pressupostos de direito gerais.

6. Os pressupostos de fato serão expostos ao longo da manifestação com a indicação dos documentos (sequenciais/folhas) apresentados no processo administrativo, enquanto os pressupostos de direito específicos da contratação serão expostos durante o próprio parecer, em tópico específico, no caso de não atendimento dos requisitos normativos da contratação.

7. Já os denominados pressupostos de direito gerais - *que representam os entendimentos consolidados da Consultoria-Geral da União sobre questões jurídicas transversais envolvendo contratações* - estão expostos após a assinatura do advogado, por meio de **Notas Jurídicas Complementares (link de acesso ao final)**, e **integram em sua completude a presente manifestação**.

8. A opinião manifestada pelo advogado sobre o atendimento dos requisitos legais em todos os itens do parecer restringe-se aos aspectos jurídicos e não abrange o mérito e as propriedades técnicas da contratação, podendo ser objeto de discordância caso haja **motivação** do gestor nos autos (art. 50, inciso VII da Lei n. 9.784, de 1999).

### 2.2 Nova ferramenta - Ger@AGU

9. A Consultoria-Geral da União da AGU desenvolveu o sistema Ger@AGU para criar editais de forma padronizada, economizando tempo e esforço, reduzindo possibilidade de falhas e garantindo conformidade com as normas

vigentes. A ferramenta abrange editais de pregão e concorrência, permitindo a seleção de critérios de julgamento, modo de disputa, e outros parâmetros, gerando um edital pronto para publicação.

10. A ferramenta está disponível em: [<https://cgu.agu.gov.br/edital/>](<https://cgu.agu.gov.br/edital/>). Um vídeo tutorial está disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=yQ459Jp-fwQ>](<https://www.youtube.com/watch?v=yQ459Jp-fwQ>).

11. É importante que os órgãos assessorados adotem a ferramenta para agilizar a confecção e a análise jurídica dos editais.

### 2.3 Avaliação de conformidade legal e regularidade da formação do processo

12. A Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de licitações e contratos. Dentre essas ferramentas, tem-se as iniciativas da Advocacia-Geral da União - AGU como confecção das listas de verificação de documentos, dos modelos de minutas de Editais, de Termos de Referência, de Contratos padronizados, entre outros modelos.

13. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente: a) se houve utilização de modelos padronizados; b) qual o modelo foi adotado; e c) quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo, com suas respectivas justificativas. Além disso, deve-se se juntar aos autos as listas de verificação documental (check lists) da AGU atualizadas, apontando as informações requeridas no documento.

14. **No caso**, verifica-se que o órgão consulente utilizou os modelos padronizados de Termo de Referência, Edital, Ata de Registro de Preços, Contrato e Checklists. No entanto, não consta nos autos justificativas a respeito das alterações que foram feitas nas minutas. O que deve ser providenciado.

### 2.4 Limites e instâncias de governança (ANEXO I)

15. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193/2019 estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e define competências para novos contratos de aquisição. A Portaria ME nº 7.828/2022, por sua vez, complementa o Decreto, com ênfase nos artigos 2º e 3º, trazendo alguns exemplos das atividades de custeio.

16. Nesse contexto, cabe ao órgão demandante certificar a natureza da atividade a ser contratada, constando se ela constitui ou não uma atividade de custeio. Caso positivo, é necessário verificar a existência de normas complementares ao Decreto nº 10.193/2019 no âmbito do respectivo órgão, bem como providenciar a autorização da autoridade máxima ou da autoridade delegada para a celebração do futuro contrato.

17. No caso concreto, consta nos autos declaração do Ordenador de Despesas que o objeto constitui em atividade de custeio ([9029132](#)). Consta a autorização do Ordenador de Despesas para celebração de contratos com valores inferiores a R\$1.000.000,00. No entanto, por se tratar de registro de preços tem-se que ao longo da vigência da ata de registro de preço serão celebrados contratos para aquisição dos colchões e travesseiros, no caso de ser celebrado contrato com valor superior a R\$1.000.000,00, a celebração do contrato deverá ser autorizada pelo Secretário-Executivo de Coordenação de Ações de Assistência Emergencial, conforme Inc. II, Art. 7º, da Portaria nº 1.223, de 10 de março de 2021.

### 2.5 Documento de Formalização da Demanda

18. O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação, sendo elaborado – *em regra* – no exercício anterior à contratação propriamente dita, pois é instrumento de organização e elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão, nos termos do inc. VII do art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022.

19. Trata-se de instrumento obrigatório para o início de todo processo de contratação e deverá conter:

- justificativa da necessidade da contratação;
- descrição sucinta do objeto;
- quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

- estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

20. Depreende-se que o Documento de Formalização da Demanda ([9019818](#)) foi elaborado no formato digital. Verifica-se ainda que não atende todos os pressupostos acima, uma vez que não contempla todos os requisitos previstos nos incisos do art. 8º, do Decreto nº 10.947, de 2022. Veja que não constam o grau de prioridade da compra em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante; a indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda, **Recomenda-se** que tal falha seja sanada em processos futuros.

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

22. Em síntese, o DFD deve ser elaborado com antecedência, objetividade e lastro mínimo de informação, pois sua qualidade condiciona a consistência do ETP e do Gerenciamento de Riscos, constituindo elemento-chave para a racionalização do portfólio de contratações, a prevenção de contratações emergenciais, o incremento da competitividade e a mitigação de riscos de nulidade e responsabilização.

23. Observa-se que o DFD não foi assinado. Nesse sentido, importa consignar que a ausência de assinatura física ou eletrônica nos documentos implica na ausência do próprio documento para o mundo jurídico e, portanto, na ausência de validade do ato praticado. A propósito, veja-se o que dispõe o art. 12, I, da Lei nº 14.133/2021. **Recomenda-se** correção também nesse sentido.

24. Adverte-se, por fim, que a unidade assessorada deve adotar as cautelas necessárias a fim de que os servidores responsáveis pela elaboração do DFD não atuem na fase externa da licitação, conforme exige o Tribunal de Contas da União (Acórdão 6389/2025 – Segunda Câmara)

## 2.6 Planejamento da contratação

25. A Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

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

27. Com efeito, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características e requisitos tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos e objetivos eleitos para a melhor consecução do interesse público. Tal presunção decorre do fato que este órgão jurídico não tem competência para se imiscuir no assunto, dada a sua natureza técnica.

28. No entanto, **no caso concreto**, verificando a necessidade de aprimoramento e/ou refazimento dos referidos artefatos, passa-se a discorrer sobre os principais elementos do planejamento, apontando algumas recomendações para além das

trazidas no Anexo II das notas jurídicas complementares.

## 2.7 Designação de agentes públicos em processos licitatórios (ANEXO II)

29. O art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução dessa Lei.

30. Ressalta-se que, com fulcro no princípio da segregação de funções, com previsão na Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.246, de 2022, o legislador vedou a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

31. Vale destacar que o artigo 29 do referido Decreto possibilitou expressamente a edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos.

32. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 11.246, de 2022, **deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual**. Nesse passo, compete a cada agente público observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

### a) Equipe de Planejamento

33. No que diz respeito à fase interna de planejamento, mister destacar a importância da designação de agentes públicos para a elaboração dos documentos que compõem todo lastro licitatório: Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Planilha e análise técnica dos preços pesquisados, Termo de Referência, minuta de Edital e anexos.

34. Com efeito, faz-se necessário que a autoridade competente respeite os requisitos legais para escolha desses agentes públicos, dentre os quais se destaca a necessidade de que eles tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada (art. 7º, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021, Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, e Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022).

35. Nos termos das referidas instruções normativas, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência devem ser elaborados por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela Equipe de Planejamento da Contratação.

36. Dessarte, o órgão demandante deve, observando a existência de regramentos específicos do órgão ou entidade, juntar aos autos o documento de **designação formal, prévia e específica** dos agentes públicos que participarão da fase de planejamento do processo licitatório, com a comprovação da ciência de suas designações e de que houve atendimento ao princípio da segregação de funções.

37. Importante destacar, ainda, que é possível que os papéis dos servidores da área técnica e requisitante sejam exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, o agente detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, conforme se depreende da inteligência do § 1º do art. 3º da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 2022, e § 1º do art. 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

38. **No caso concreto**, consta nos autos a PORTARIA SPC UGE-MD Nº 3425, DE 24 DE JUNHO DE 2026 de designação da Equipe de Planejamento da Contratação ([9019830](#)).

### b) Pregoeiro e Equipe de Apoio

39. Em relação à fase externa da licitação, destaca-se que, nos termos do art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021, a licitação deverá ser conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

40. O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. Em se tratando de licitação na modalidade pregão, o agente

responsável pela condução do certame será denominado Pregoeiro.

41. Vale destacar que o órgão demandante deverá observar o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação, que poderão ser constituídas em licitações que envolvam bens ou serviços especiais.

42. Não há óbices que haja uma designação permanente e geral dos agentes que funcionarão como pregoeiros do órgão no início do exercício, mas, em razão do princípio da segregação de funções, vale assinalar que os Pregoeiros **não** podem ser os mesmos agentes públicos que participaram da fase interna da licitação, ou seja, não podem ser os mesmos integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação.

43. **No caso concreto**, consta a PORTARIA NU LCTC UGE-MD Nº 3655, de 06 de julho de 2026 de designação de Pregoeiro e Substituto e Equipe de Apoio ([9029124](#)). Constata-se que o Militar Carlos Augusto Medeiros de Araújo foi designado para compor a Equipe de Planejamento da Contratação e também foi designado para compor a Equipe de Apoio do Pregoeiro (fase externa do Pregão). Cumpre esclarecer que em respeito ao Princípio da Segregação de Funções o mesmo agente não pode ser designado para compor a Equipe de Planejamento da Contratação e a Equipe de Apoio, portanto, orienta-se pela correção da designação da Equipe de Apoio.

44. Orienta-se que seja consignado que foram atendidas todas as regras elencadas na legislação, inclusive, quanto à observância do princípio da segregação de funções, em razão do qual os agentes da contratação/pregoeiros e a equipe de apoio não podem ser os mesmos agente públicos designados para compor a equipe de planejamento, responsável pela fase interna da licitação

### c) Gestores e Fiscais de contratos

45. Na fase de execução do contrato, destacam-se os agentes denominados Gestores e Fiscais de contratos, que são os representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem, para exercer as funções estabelecidas no art. 21 ao art. 24, observados os requisitos estabelecidos no art. 10, todos do Decreto nº 11.246, de 2022.

46. Para o exercício da função, o Gestor e os Fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

47. Destaca-se, ainda, que para as designações do Gestor e Fiscal de Contratos também deve ser observada a vedação do mesmo agente público para atuação simultânea em mais de uma função. Em casos excepcionais e devidamente justificados, contudo, é possível que eventualmente os Gestores e Fiscais de contratos sejam os mesmos agentes que integraram a Equipe de Planejamento.

48. Desta feita, recomenda-se que o órgão demandante providencie designação dos Fiscais e Gestores do contrato até o momento em que este seja firmado, observando as regras acima apontadas.

### Desenvolvimento nacional sustentável: Critérios de sustentabilidade

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

50. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, como as normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei nº 14.133/2021), sempre que incidentes.

51. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se utilizar o CATMAT Sustentável que permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

52. É obrigação do gestor público, antes de encaminhar o processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais e infralegais constantes no Guia Nacional de Contratações

Sustentáveis (AGU), citado como exemplo de boa prática administrativa pelo TCU no Acórdão 1056/2017-Plenário. O Guia encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

53. Sobre o tema dos critérios de sustentabilidade, também é importante trazer ao conhecimento do Órgão o lançamento pela AGU (dezembro /2022), da Cartilha “Como Inserir Critérios de Sustentabilidade nas Contratações Públicas”, que pode ser visualizada no portal <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>, cuja finalidade vem bem delineada, já no primeiro parágrafo de sua introdução.

54. Esta Cartilha é complementar ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, tem a finalidade de auxiliar os gestores na inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sob a perspectiva operacional e de gestão e trata dos tipos de contratação mais usuais na Administração Pública, abarcando compras, serviços e obras e toma como norte as orientações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos – a Lei nº 14.133, de 2021.

55. Em síntese, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições: a) definir e inserir os critérios sustentáveis que incidam diretamente no objeto da contratação como especificação técnica, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial e; b) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

56. **Cadastro Técnico Federal - tema que costuma incidir em muitos objetos licitados -que é previsto no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU. Recomenda-se consultar a versão mais recente do Anexo I da IN IBAMA nº 13/2021 (com redação dada pela IN 23, de 14 de novembro de 2024 ou outra que a substitua). Se a exigência do CTF for aplicável, caberá a inserção nas minutas na forma indicada pelo Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, em sua versão mais atualizada**

57. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU).

## 2.8 Estudo Técnico Preliminar (ANEXO III)

58. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme conceituação do inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, consiste no documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

59. O ETP deve ser elaborado de forma digital (art. 4º da IN SEGES/ME nº 58, de 2022) e deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (regulado pelo Decreto nº 10.947, de 2022, ressalvadas as hipóteses de dispensa ali previstas) e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022.

60. O ETP é o principal documento da fase de planejamento. É nele que se encontram a motivação e a justificativa para todas as escolhas técnicas feitas pela Equipe de Planejamento. Por essa razão, o ETP não pode revelar-se um artefato processual de caráter genérico, meramente formal. A elaboração do ETP pressupõe a realização de pesquisas e levantamentos prévios indispensáveis para que a Administração possa tomar decisões técnicas fundamentadas. Escolhas técnicas não devidamente motivadas, ou que não encontrem respaldo em dados concretos e análises aprofundadas, ferem o núcleo essencial do planejamento e comprometem toda a contratação.

61. Conforme previsão trazida pelo §1º do art. 18 da Lei n. 14.133, de 2021, o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- requisitos da contratação;

- estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- 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;
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- contratações correlatas e/ou interdependentes;
- 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;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

62. **No caso concreto**, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar 1/2026 (págs. 55/75, seq. 2) foi elaborado à luz dos pressupostos acima. Nada obstante, as seguintes providências complementares precisam ser feitas no presente caso pelo Órgão Assessorado, tomando-se por base as orientações constantes do **Anexo III** das notas jurídicas complementares.

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

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

65. **4. Descrição dos Requisitos da Contratação** - O inc. III do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve definir os requisitos da contratação, isto é, o conjunto de condições e exigências que a futura solução deverá observar para atender adequadamente à necessidade administrativa e ao interesse público.

66. Nesse contexto, o item “requisitos da contratação” não se confunde com a mera descrição do objeto nem com a indicação genérica da demanda administrativa. **Trata-se de etapa destinada à definição dos parâmetros técnicos, operacionais, funcionais, normativos e gerenciais mínimos que orientarão a futura contratação e delimitarão o universo de soluções aptas ao atendimento do interesse público.**

67. Assim, **recomenda-se que o órgão explicita, de forma objetiva e fundamentada, entre outros aspectos pertinentes ao caso concreto:**

- os **requisitos e especificações técnicas** dos bens ou soluções pretendidas, que compreendem características do bem ou serviço, materiais, dimensões, capacidade, requisitos de segurança, certificações obrigatórias, condições de armazenamento, transporte, manuseio, prazo de validade e garantia;
- os **requisitos de execução**, que envolvem aspectos operacionais e logísticos, como prazo e forma de entrega, local de execução ou fornecimento, condições de recebimento e aceitação, instalação, treinamento, manutenção e responsabilidades do contratado quanto a perdas, danos, vícios ou necessidade de substituição;
- os **padrões de qualidade**, que devem ser fixados com objetividade, mediante critérios de aceitação, parâmetros de eficiência e desempenho, indicadores verificáveis e condições de correção de falhas ou

defeitos;

- o eventuais **requisitos de compatibilidade, padronização, interoperabilidade ou integração** com estruturas, sistemas ou contratações já existentes;
- o os **requisitos de sustentabilidade ambiental**, quando aplicáveis, em consonância com a legislação e com o **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**;
- o eventuais **restrições normativas, regulatórias ou operacionais** que impactem a modelagem da contratação, como normas técnicas da ABNT, ISO, INMETRO;
- o a demonstração de que os **requisitos definidos são necessários e proporcionais**, evitando exigências excessivas que possam restringir indevidamente a competitividade.

68. Considerando que o TCU determinou constar dos Estudos Técnicos Preliminares as justificativas para todas as exigências constantes do Edital e do Termo de Referência e considerando os requisitos da contratação que constam na minuta padronizada do Termo de Referência da Advocacia-Geral da União, recomenda-se à Equipe de Planejamento que também se manifeste, neste tópico, os seguintes aspectos, quando pertinentes ao caso concreto: indicação de marcas ou modelos; exigência de amostra; exigência de carta de solidariedade; subcontratação; garantia da contratação; reserva de cotas para ME/EPP; margem de preferência; utilização do Sistema de Registro de Preços; renovação de quantitativos em ata; possibilidade de substituição (ou não) do termo de contrato por instrumento hábil na forma do art. 95, inc. II, da NLLC; exigência (ou não) de garantia da contratação do art. 96 da Lei nº 14.133/2021; e eventual vedação de participação no certame.

69. No tópico 3 verifica-se uma diversidade de informações quanto ao fornecimento dos colchões pois informa que a contratação dos colchões possui natureza continuada visando atender ao fornecimento regular de colchões (item 3.3) e após informa que o fornecimento dos colchões e travesseiros dar-se-á de forma parcelada e sob demanda, conforme as necessidades da Administração e mediante emissão das respectivas Ordens de Fornecimento ou instrumentos equivalente (item 3.8.2.2).

70. No caso do sistema de registro de preços as hipóteses são as arroladas no art. 3º, do Decreto nº 11.462, de 2023. Desta feita, realiza o Pregão e formaliza uma Ata de Registro de Preços, onde os fornecedores e itens serão registrados e nos casos em que existir demandas frequentes, o órgão recorrerá a Ata e formalizará a contratação de acordo com a sua necessidade no momento, portanto, ao longo da vigência da Ata serão formalizadas várias contratações de acordo com a necessidade do órgão, o que gerará várias entregas parceladas ou quando pela natureza o objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, formaliza a Ata de Registro de Preços com uma quantidade estimada e assim que for surgindo a necessidade, o órgão formaliza a contratação para a quantidade necessária naquele momento, não sendo obrigado a adquirir todo o quantitativo da Ata. Também é possível utilizar o SRP para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, assim, será formalizada Ata de Registro de Preços e cada órgão participante formalizará a sua contratação decorrente da Ata no momento oportuno.

71. Para os casos de fornecimento contínuo, os insumos e materiais são estimados por quantitativos anuais (art. 40, da Lei nº 14.133/2021), solicitados por ordem de fornecimento com certa previsibilidade de requisição (quinzenal, mensal, bimestral, semestral) para os quantitativos efetivamente necessários para o período, prevendo-se periodicidade definida para o fornecimento. Assim, formaliza um único contrato, com estimativa do quantitativo anual e estabelece um cronograma de fornecimento ininterrupto ao longo da vigência do Contrato, visando o não desabastecimento do órgão.

72. Diante da diferenciação realizada acima, entre SRP e contrato de fornecimento contínuo, no que toca a adoção do Sistema de Registro de Preços, nas hipóteses de fornecimento contínuo, em que pese não haver vedação legal, vale o alerta que o sistema **não** é o procedimento mais adequado para contratação de soluções que demandam esse tipo de fornecimento, tendo em vista as limitações práticas e os riscos operacionais do SRP em relação à natureza do fornecimento contínuo.

73. Portanto, pelo teor dos documentos acostados aos autos vislumbra-se que o órgão pretende a realização de pregão pelo sistema de registro de preços para que ao longo da vigência da ata de registro de preços possa realizar contratações de acordo com a necessidade, ainda que a necessidade pelo fornecimento de colchões seja mais frequente, não desnatura o SRP para um fornecimento contínuo, onde não é recomendável o SRP. Desta feita, em sendo essa a intenção do órgão, orienta-se reformular a informação constante do ETP para que fique caracterizado que o fornecimento dos colchões seja frequente de acordo com a demanda e não contínuo, nos termos do inc. I do art. 3º do Decreto nº 11.462/23 e não contínuo.

74. No entanto, se a intenção for a fornecimento contínuo dos colchões com periodicidade de entregas de acordo com cronograma previamente definido, o mais adequado é a realização de Pregão Eletrônico sem o SRP para realização de contrato de fornecimento contínuo com cronograma de entregas definido, nesse caso, deverá realizar o Pregão SRP para os travesseiros e o Pregão tradicional sem SRP para os colchões.

75. No presente caso será analisado o Pregão SRP, no entanto, caso o órgão enquadre a fornecimento dos colchões como contínuo com entregas com cronograma definido ao longo do exercício deverá desmembrar o processo para que apenas os travesseiros sejam licitados por pregão SRP e os colchões sejam licitados por pregão tradicional sem SRP com a celebração de um único contrato para fornecimento contínuo.
76. Caso decida realizar o pregão SRP para aquisição de colchões e travesseiros recomenda-se a adequação do ETP para que fique caracterizado as contratações frequentes sob demanda dos colchões ao longo da vigência da ata de registro de preços com contratações oriundas da ata de registro de preços de acordo com a necessidade e sem cronograma pré-definido, tal como consta no item 3.8.2.2. do ETP.
77. Em relação a certificação do INMETRO, vale lembrar que somente aqueles produtos previstos na lista de compulsórios podem ser exigidos dos licitantes. Somente é possível exigir a certificação do INMETRO se for compulsória. (verificar a lista de produtos de certificação compulsória em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>). Os requisitos do INMETRO previstos em legislação, cuja certificação seja voluntária, somente podem ser exigidos se constar do edital que o licitante pode provar que os cumpre por outros certificados ou por outros meios (Acórdão nº 445/2016 - TCU - Plenário).
78. **5. Levantamento de Mercado** - Uma vez identificada a real necessidade administrativa, o próximo passo é fazer o levantamento de mercado, ou seja, buscar soluções que tenham o potencial de atender tal necessidade, nos termos do art. 9º, inc. III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022.
79. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar quais as soluções podem atender a necessidade administrativa. No caso de aquisições, deve-se pesquisar quais os bens e produtos podem suprir a demanda administrativa.
80. Na primeira etapa, deve-se fazer o levantamento das soluções disponíveis no mercado que possam atender à necessidade pública identificada. É o momento mais crítico do planejamento, pois é nele que se define o objeto da contratação com suas peculiaridades técnicas. A Equipe de Planejamento deve demonstrar, de forma expressa e fundamentada: quais alternativas de bens e produtos existem no mercado para atender à necessidade; porque escolheu exatamente aqueles itens e não outros modelos ou tecnologias diferentes; que as especificações técnicas não estão "amarradas" a uma única marca ou fornecedor; e que existem vários fabricantes capazes de atender àquelas exigências técnicas.
81. A segunda etapa do levantamento de mercado, por sua vez, investiga a melhor forma de proceder à contratação. Esta fase envolve a análise das formas de contratação, tais como licitação própria, adesão a Ata de Registro de Preços, Sistema de Registro de Preços (SRP) e contrato de fornecimento continuado. Essa escolha deve ser expressamente motivada nos autos do processo, demonstrando que foram consideradas todas as opções viáveis. A análise deve considerar aspectos como economicidade, qualidade, segurança, eficácia, eficiência, padronização e competição.
82. É nesse momento, por exemplo, que se atende ao disposto no art. 10 do Decreto nº 11.462/2023, consultando a existência de IRPs eventualmente disponíveis para análise quanto a participação. Assim, é recomendável que seja informado nesse item do ETP se houve consultas a IRPs existentes e os motivos pelos quais não é possível a adesão a atas de registros de preços vigentes. A motivação administrativa deve demonstrar, de modo objetivo, se houve análise concreta da viabilidade de participação ou adesão e, em caso negativo, quais razões técnicas ou jurídicas afastaram essas alternativas.
83. Dessa forma, não basta a mera afirmação genérica de que "não foram encontradas atas de registro de preços vigentes para participação ou para adesão". É necessária a documentação da pesquisa realizada, com registro da consulta às IRPs em andamento e, quando pertinente, às atas vigentes potencialmente aderíveis, mediante juntada de relatórios sistêmicos, extratos ou capturas de tela extraídos de plataformas oficiais, como o PNCP e o Compras.gov.br, com indicação de data e hora. A motivação administrativa deve demonstrar, de modo objetivo, se houve análise concreta da viabilidade de participação ou adesão e, em caso negativo, quais razões técnicas, jurídicas ou de conveniência administrativa afastaram essas alternativas.
84. Recomenda-se a observância do exposto nos parágrafos acima na elaboração do tópico 5 levantamento de mercado do ETP.
85. **6. Descrição da solução como um todo** - Após a escolha da solução, a partir do levantamento das práticas de mercado, a equipe de planejamento da contratação deve elaborar uma descrição detalhada dessa solução e do objeto da pretensa contratação. A descrição detalhada deve ser completa e considerar aspectos fundamentais, como economicidade, qualidade, segurança, eficácia, eficiência, padronização e promoção da competição. Nesse momento, é essencial abordar o objeto da

contratação, levando em conta todo o seu ciclo de vida, incluindo especificações relacionadas ao produto e, quando aplicável, exigências sobre manutenção e assistência técnica.

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

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

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

89. **Para maiores explicações acerca do conteúdo esperado para o item “Descrição da Solução como um Todo” no Estudo Técnico Preliminar, recomenda-se a leitura do Anexo III – item H das Notas Jurídicas Complementares, disponível em link anexo a este parecer.**

90. Quanto ao previsto no item 6.5 do ETP conforme exposto acima, se a intenção é realizar um Pregão para formalização de um contrato com fornecimento contínuo onde será realizado apenas um contrato pelo prazo de 12 meses com cronograma de entregas definido, como vislumbra ser o caso da aquisição dos colchões o pregão SRP não é o adequado nesse caso, uma vez que será formalizado apenas um contrato esgotando a ata de registro de preços na primeira contratação o adequado é realizar o Pregão tradicional sem o SRP para celebração de contrato de fornecimento contínuo. Portanto, se for essa a intenção do órgão a recomendação é desmembrar o pregão para realizar o pregão SRP para os travesseiros e o pregão tradicional sem SRP para os colchões.

91. No caso de desmembramento do objeto, o presente processo poderá ter continuidade para a realização do Pregão SRP para os travesseiros, devendo ser excluídos do procedimento as disposições relativas aos colchões dos artefatos da licitação (ETP, Termo de Referência e Edital) e confeccionado um processo para realização do Pregão tradicional sem SRP para os colchões com formalização de contrato único de fornecimento contínuo com cronograma de entregas pré-definido e encaminhado para Consultoria Jurídica para análise jurídica.

92. Na prática, em regra, para uma contratação de natureza contínua, a utilização da Ata de Registro de Preço por um só órgão ou entidade se revela, ao fim e ao cabo, como uma compra única e integral do objeto contratado, esgotando a ata, o que é incompatível com o Sistema de Registro de Preços (Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário), visto que afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade da utilização do SRP (Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário). Esse entendimento foi reiterado no Acórdão 546/2024 - Plenário.

93. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União: (grifei)

"Considerando que não consta dos estudos preliminares do Pregão Eletrônico 90.003/2024 qualquer justificava da Unifesp para a adoção do sistema de registro de preços no caso concreto, indicando a ocorrência de umas das hipóteses delineadas na aludida norma ou algum outro motivo julgado pertinente;

**Considerando que o objeto da contratação não se amolda a nenhuma hipótese entre as especificadas no art. 3º do Decreto 11.462/2023, em especial às dos incisos II e V, pois o objeto não trata da aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, no contexto de várias contratações permanentes ou frequentes, tampouco de serviços com quantitativos impossíveis de serem estimados;**

**Considerando que é indevida a utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto a ser executado e a sua localização indiquem que só será possível uma única contratação, conforme**

o [Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário](#), de minha relatoria;

Considerando que "*afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação*", à luz do [Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário](#), relator: Ministro Vital do Rêgo;

Considerando que a quantidade prevista e efetivamente registrada na ata de registro de preços decorrente do aludido certame corresponde ao consumo de refeições estimado, no período de doze meses, conforme os estudos preliminares juntados em anexo ao Termo de Referência;

Considerando que "*o prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021*", consoante o subitem 1.7 do Termo de Referência;

**Considerando que, após a celebração do contrato com a empresa vencedora do certame, o quantitativo registrado será integralmente utilizado, havendo o esgotamento da ata, sem qualquer nova possibilidade de contratação;**

(...)

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, (...)

(...)

1.6.1.3. utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto e a sua localização indicam que só será possível uma única contratação, esgotando os quantitativos registrados, o que afronta a jurisprudência do TCU, em especial os [Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário](#) e 1.712/2015-Plenário.

([Acórdão 546/2024-TCU-Plenário](#))

"Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços **para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação**". (Acórdão 1443/2015-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo);"

"A adoção do sistema de registro de preços para certame cuja contratação dele decorrente dar-se-á em contrato único e abrangendo a totalidade do seu objeto contraria o art. 2º, inciso I, do Decreto nº 7.892/2013, e à jurisprudência do TCU a exemplo dos Acórdãos nºs 113/2014 e 757/2015, ambos do Plenário (Acórdão nº 119/2016-Plenário)."

94. **7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas** - A definição do quantitativo enseja a pormenorização, **com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades**. Aliás, nos termos do inciso IV do §1º, do art. 18 e do inciso III do art. 40, da Lei nº 14.133/2021, as estimativas deverão ser acompanhadas de memórias de cálculos e de documentos que lhes dão suporte, obtidas, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas. Da mesma forma, consta previsão no art. 9º, V da IN SEGES/ME nº 58/2022.

95. Quanto à estimativa das quantidades a serem contratadas, consta no tópico 8 do ETP a tabela com a relação dos itens e as quantidades. Consta informação que a estimativa das quantidades foi elaborada com base nas informações constantes do Documento de Apresentação de Necessidade apresentado pelo Centro de Coordenação de Operações Logísticas (D4), Porém não consta nos autos o aludido documento de Apresentação de Necessidade apresentado pelo Centro de Coordenação de Operações Logísticas, o que deve ser providenciado. Verifica-se que não foram juntados aos autos os documentos que materializam a metodologia utilizada, ou seja, os documentos que demonstram como o órgão calculou a quantidade a ser licitada, não consta as memórias de cálculo, documentos extraídos dos Sistemas, por exemplo, planilha de consumo mensal e anual dos itens, mapa de planejamento anual, ou seja, os documentos que deram origem ao cálculo da estimativa da quantidade fim de se conferir rastreabilidade e verificabilidade aos quantitativos estimados.. **Recomenda-se** ao órgão apresentar as memórias de cálculo, ou seja, **juntar** aos autos os documentos que dão suporte ao cálculo da quantidade dos materiais que serão licitados.

96. Não consta nos autos um documento que evidencie a quantidade de imigrantes vindos da Venezuela por semana ou por mês, a quantidade de pessoas abrigadas nos abrigos, instalações administrativas e estruturas operacionais, o fluxo de entrada e de saída de imigrantes, a fim de demonstrar a estimativa do cálculo dos colchões. Importante também que o órgão justifique a perenidade dos colchões, que em tese é um bem relativamente durável e não descartável a fim de demonstrar a necessidade de reposição mensal na quantidade de 700 colchões. Caso haja o desmembramento do Pregão para realização de Pregão tradicional sem SRP para os colchões, essa justificativa deverá constar no novo procedimento licitatório, devendo esse procedimento ser submetido a análise da Consultoria Jurídica.

97. Quanto aos travesseiros orienta-se informar a quantidade de militares abrigados nas instalações operacionais, a quantidade de travesseiros adquiridos na última licitação, a periodicidade média de vida útil dos travesseiros para a reposição e demais informações que julgar pertinentes para justificar o quantitativo estimado.

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

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

100. Nesta etapa, entretanto, a definição do quantitativo enseja pormenorização, com efetivo suporte documental a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Repise-se, nos termos do inciso IV do §1º, do art. 18 e do inciso III do art. 40, da Lei nº 14.133/2021, as estimativas deverão ser acompanhadas de memórias de cálculos e de documentos que lhes dão suporte, obtidas, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas.

101. Nesse contexto, não se mostram suficientes estimativas genéricas ou desacompanhadas de elementos técnicos mínimos que permitam identificar a efetiva correlação entre a demanda administrativa e os quantitativos pretendidos. A Administração deve demonstrar, de forma transparente, quais parâmetros foram utilizados para projeção do consumo estimado, indicando, conforme aplicável ao caso concreto, dados históricos, frequência de utilização, consumo médio, expectativa de expansão das atividades, demandas reprimidas, índices de reposição, sazonalidade ou outros fatores relevantes.

102. Ressalte-se que a ausência de justificativa adequada para os quantitativos definidos na fase de planejamento pode ensejar questionamentos pelos órgãos de controle e, em situações mais graves, caracterizar deficiência relevante de planejamento administrativo. **Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.459/2021 – Plenário, consignou que a ausência de fundamentação para os quantitativos contratados pode configurar erro grosseiro passível de responsabilização do agente público responsável pela elaboração dos documentos técnicos da contratação.**

103. Quanto ao **alinhamento com o planejamento da Administração**, apenas para registro, por sua importância, note-se que nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA) de que trata o inciso VII do seu art. 12. O PCA constitui instrumento de governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal, juntamente com outros elencados no art. 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 16/07/2021.

104. O Decreto nº 10.947/2022 regulamentou o PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anuais, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente. O Decreto previu hipóteses de dispensa de registros, conforme parágrafo único do art. 1º e art. 7º, cabendo destacar que a primeira delas se refere à dispensa de cumprimento do disposto no decreto pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

105. O PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos (§1º do art. 12, da Lei nº 14.133/2021). Convém destacar que cabe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no PCA (art. 17 do Decreto nº 10.947/2022), devendo tal informação constar expressamente na fase de planejamento, o que deve ser feito no ETP (inciso II do §1º do art. 18, da Lei nº 14.133/2021 e art. 7º da IN SEGES/ME nº 58/2022).

106. No caso concreto, no tópico 11 do ETP consta informação que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2026 da UGE. Orienta-se juntar aos autos o excerto do PCA 2026 com a previsão do objeto em tela.

107. Além do PCA, importante consignar que o ETP igualmente deve ser elaborado em consonância com o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e definição de critérios de sustentabilidade nas aquisições. O PLS, também se caracteriza

como instrumento de governança, elencado no art. 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 16/07/2021, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade (ou instrumento equivalente) e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade.

108. Trata-se de instrumento obrigatório, nos termos do art. 7º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 16/07/2021, e que deve estar ajustado ao modelo instituído pela Portaria SEGES/ME nº 5.376, de 14/09/2023. O ETP também deve se apresentar alinhado ao PLS, conforme determina o art. 7º da IN SEGES/ME nº 58/2022 e o inciso II do §1º do art. 8º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 16/07/2021. Assim, consta no ETP informação de que não possui Plano de Logística Sustentável (PLS) institucionalizado.

109. **14. Possíveis Impactos Ambientais** - A Lei também exige que no ETP conste 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.

110. Embora a avaliação dos impactos ambientais possua conteúdo predominantemente técnico, verifica-se que a manifestação constante do Estudo Técnico Preliminar apresenta fundamentação genérica.

111. Nesse contexto, recomenda-se que a análise considere, conforme pertinente, aspectos relacionados a geração de resíduos, eficiência na utilização de insumos, durabilidade dos materiais, possibilidade de reutilização ou reciclagem, logística reversa, destinação final de resíduos, embalagens e rótulos, bem como outros fatores ambientais associados à execução contratual.

112. Para maiores explicações acerca do conteúdo esperado para o item “Possíveis Impactos Ambientais” no Estudo Técnico Preliminar, recomenda-se a leitura do Anexo III – item M das Notas Jurídicas Complementares, disponível em link anexo a este parecer.

113. Quanto as diretrizes do certame, caso não haja o desmembramento do Pregão e os colchões sejam licitados pelo Pregão SRP, onde deverão ser excluídos as disposições relativas ao fornecimento contínuo e o cronograma estabelecido, cumpre esclarecer que para o item 1 relativo aos colchões não cabe o tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do enquadramento no art. 4º, § 1º da Lei nº 14.133, de 2021.

114. Assim dispõe o art. 4º, §1º da Lei nº 14.133/21:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

115. O valor estimado da contratação para o item 1 é de R\$ 6.221.544,00, portanto superior ao valor da receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte que é de R\$4.800.000,00. Sendo assim, recomenda-se a adequação do ETP para constar que o tratamento favorecido a ME/EPP aplica-se tão somente ao item 2.

116. Se houver o desmembramento do Pregão, com a realização de Pregão tradicional sem o SRP para os colchões com celebração de contrato único de fornecimento contínuo com cronograma de entrega definido, essa informação quando a não tratamento favorecido deverá constar do novo procedimento licitatório.

117. Quanto à renovação do quantitativo registrado na ata de registro de preços, no caso do procedimento prosseguir apenas para os travesseiros, em sendo desmembrado o pregão para a realização de um pregão tradicional sem SRP para os colchões, o ETP deverá ser corrigido para constar apenas a renovação do quantitativo para os travesseiros. Nesse caso, todo o ETP deverá ser adequado para excluir os colchões e sua natureza continuada e manter apenas os travesseiros.

118. **Responsáveis pelo ETP** - De acordo com o art. 8º da IN SEGES/ME nº 58/2022 o ETP deverá ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o §1º do art. 3º da mesma IN. Observa-se que o ETP foi elaborado pelos membros da Equipe de Planejamento de Contratação designada.

## 2.9 Termo de Referência (TR) (ANEXO IV)

119. O Termo de Referência (TR), elaborado com base no ETP, deve contemplar as exigências do ar. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal. Ademais, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022, que regulamenta a elaboração do referido documento, estabelece o conteúdo necessário (art. 9º), devendo, a Administração, cuidar para que as exigências dos dispositivos referidos sejam atendidas no caso concreto.

120. Em síntese, o TR deve conter:

- definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- requisitos da contratação;
- modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- critérios de medição e de pagamento;
- forma e critérios de seleção do fornecedor;
- estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- adequação orçamentária;

121. O TR deve ser elaborado no formato digital (art. 4º da Instrução Normativa nº 81, de 2022) e deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (regulado pelo Decreto nº 10.947, de 2022, ressalvadas as hipóteses de dispensa ali previstas) e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

122. No caso concreto, verifica-se que foi utilizado o modelo de Termo de Referência elaborado pela Advocacia-Geral da União. Recomenda-se que o Órgão Assessorado elabore o Termo de Referência tendo por parâmetro o modelo padronizado da AGU, bem como na elaboração do Termo de Referência observe às orientações jurídicas trazidas pelo Anexo IV das notas jurídicas complementares. Ressalta-se que o órgão assessorado deve manter a numeração original das cláusulas principais, limitando-se a riscar as disposições inaplicáveis e, caso opte por eventuais inserções de novas disposições, prefira realizá-las mediante subcláusulas, sem alteração da numeração principal

123. Nada obstante, entende-se pertinente apontar algumas considerações e recomendações para o aprimoramento do documento, as quais **deverão ser avaliadas e aplicadas ao caso concreto**.

124. **Destaca-se**, dentre as recomendações, a necessidade de que o órgão demandante:

125. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133/2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve levar em conta as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

126. A propósito, salienta o TCU: "Especificações com potencial para restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender as necessidades específicas do órgão ou entidade, sejam elas de ordem técnica ou econômica" (Acórdão 1973/2020 - Plenário). De regra, o órgão deve elaborar os editais de licitação evitando a indicação de marcas ou especificações de produtos exclusivos, por representar restrição à ampla competitividade do certame.

127. Lembra-se também que é dever do setor técnico do órgão assegurar-se de que a definição das especificações exigidas para os produtos licitados observa noções de **razoabilidade e economicidade**, frente à finalidade de utilização pretendida.

128. Adverte-se, ainda, que, em qualquer licitação, o nível de detalhamento e as exigências das especificações adotadas devem ser adequados e suficientes para a descrição dos produtos pretendidos, sem imposição de características desnecessárias ou irrelevantes que possam representar restrição à competitividade ou quebra da isonomia. Assim, quando os critérios escolhidos não apresentam pertinência ou relevância, verifica-se ofensa aos princípios constitucionais e legais que regem as licitações públicas.

129. No caso concreto, não temos conhecimento técnico para concluir se as especificações técnicas adotadas para os materiais leva a uma indicação ou direcionamento de marca ou empresa. Contudo, recomenda-se que o órgão assessorado esteja atento às recomendações acima e as aplique.

130. Ainda quanto a tabela do item 1.1.1 do modelo padronizado da AGU, não consta a discriminação de requisição mínima e a requisição máxima que o órgão poderá realizar em cada pedido dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços conforme consta na tabela do subitem no modelo de TR da AGU. Quanto ao ponto, ressalta-se que uma das razões pelas quais há exigência de previsão de requisição mínima é o atendimento à orientação do TCU, conforme se depreende de trecho do Acórdão nº 4411/2010 - 2ª Câmara – onde o Sr. Ministro Relator aduz o seguinte:

“17.3 Nesse contexto, ainda que a essência do registro seja permitir aquisições prontamente, à medida que for surgindo a necessidade dos produtos/serviços para a Administração, o TCU possui jurisprudência no sentido de que a licitação deve estabelecer valores mínimos e máximos para os itens licitados, a exemplo dos Acórdãos 991/2009 e nº 1100/2007, ambos do Plenário. Do Voto que embasou este último pode-se transcrever os seguintes trechos colhidos da doutrina (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed.):

“(…)

Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.”

(grifou-se)

131. A previsão idônea de requisições mínimas é mecanismo para a obtenção de preços de atacado e consequentemente, mais vantajosos. Portanto, é recomendável estabelecer requisição mínima e requisição máxima devidamente respaldada nas aferições realizadas pelo Órgão, quanto à efetiva necessidade da contratação. Orienta-se não estabelecer como requisição máxima a quantidade total do item, para se evitar que com uma única requisição se esgote o objeto da ata na primeira utilização.

132. No item 1.4 do Termo de Referência, imperioso esclarecer que o prazo de vigência da contratação não se confunde com o prazo de validade da ata de registro de preços. O prazo de 12 (doze) meses é muito longo para um contrato de compra e venda que não se destina a fornecimento contínuo, mas contém prazo de entrega em remessa única e integral, sendo importante esclarecer que durante a validade da ata, o órgão poderá celebrar tantas contratações quantas forem necessárias ao atendimento de sua demanda. Assim, nos termos da nota explicativa constante do modelo padronizado, nos contratos de fornecimento não contínuo (por escopo), a vigência da contratação não necessita ser demasiadamente larga, sendo suficiente um lapso de tempo que abranja o cumprimento de todas as obrigações das partes envolvidas.

**Nota Explicativa 2:** Prazo de Vigência e Empenho - art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021 – Fornecimento Não-Contínuo: Em caso de fornecimento não contínuo, o prazo de vigência deve ser o suficiente para a entrega do objeto e adoção das providências previstas no contrato, sendo a contratação limitada pelos respectivos créditos orçamentários

133. Assim, por se tratar de aquisição com entrega pelo sistema de registro de preços, o correto é estipular o prazo de vigência de acordo com a soma dos prazos suficientes para a entrega do objeto (e possível prorrogação desse prazo), recebimentos provisório e definitivo, liquidação e pagamento e eventuais obrigações acessórias. Conforme, nota explicativa contida no modelo de Termo de Referência da AGU transcrita acima. Recomenda-se estabelecer no item 1.4 do TR o prazo de vigência de cada contratação oriunda da Ata de Registro de Preços de acordo com esses parâmetros (prazo que englobe os

prazos de entrega, recebimento provisório e definitivo, liquidação e pagamento). Vide redação do item certo constante no modelo da AGU:

1.5. O prazo de vigência da contratação é de **[indicar o prazo, conforme estabelecido acima, sendo a somados prazos de entrega (eventual prorrogação), recebimento provisório e definitivo, liquidação e pagamento, o equivale a xx dias]** contados do(a) [indicar o termo inicial da vigência], na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

134. Quanto ao termo inicial de vigência da contratação, não obstante constar que é da assinatura do contrato, no que toca a aquisição dos travesseiros, consta no item 5.1 que o prazo de entrega conta a partir do recebimento da nota de empenho, bem como consta no TR o anexo I - Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato. Portanto, recomenda-se que seja esclarecido se a formalização da contratação em relação aos travesseiros será realizada por meio de instrumento substitutivo ao contrato ou por meio de Contrato. No caso de se formalizar por meio de instrumento substitutivo ao contrato recomenda-se contar o prazo de vigência da contratação do recebimento do instrumento substitutivo, no caso a nota de empenho.

135. No item 1.5 do Termo de Referência a aquisição dos colchões foi enquadrada como continuada, nesse caso, conforme já exposto acima quando da análise do ETP, o procedimento mais adequado é realizar um pregão sem a utilização do SRP, uma vez que resultará num contrato de fornecimento contínuo que abarcará todo o objeto e não em múltiplos contratos decorrentes da ata de registro de preços. Quando há esgotamento da ata de registro de preços na primeira contratação não é adequado utilizar o SRP.

136. A despeito da não taxatividade, o fato é que o Sistema de Registro de Preços para aquisições costuma ser adotado nas hipóteses elencadas no art. 3º citado. Assim, **em que pese não haver vedação legal, o Sistema de Registro de Preços não é o procedimento mais adequado para contratação de soluções que demandam fornecimentos contínuos, tendo em vista as limitações práticas e os riscos operacionais do Sistema de Registro de Preços em relação à natureza do fornecimento contínuo.**

137. E, analisando essas hipóteses, vislumbra-se que dificilmente o órgão conseguirá subsumir a elas as demandas contínuas, exceto nas hipóteses em que o SRP for conveniente ou beneficiar a mais de um órgão ou entidade da Administração, proporcionado contratações simultâneas e vantajosas para múltiplos órgãos ou entidades (incs. III e IV). Não sendo a hipótese do caso em concreto.

138. Na prática, em regra, para uma contratação de natureza contínua, a utilização da Ata de Registro de Preço por um só órgão ou entidade se revela, ao fim e ao cabo, como uma compra única e integral do objeto contratado, esgotando a ata, o que é incompatível com o Sistema de Registro de Preços (Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário), visto que afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade da utilização do SRP (Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário). Esse entendimento foi reiterado no Acórdão 546/2024 - Plenário.

139. Portanto, conforme já enfatizado acima, no caso de intencionar um fornecimento contínuo para a contratação dos colchões, com celebração de um único contrato por prazo de 12 meses com cronograma de entregas definido, conforme consta no item 5.2 do Termo de Referência, o mais adequado é desmembrar o processo para que seja realizado o Pregão SRP para os travesseiros, onde as contratações ao longo da vigência da ata de registro de preços será realizada de acordo com a necessidade e a realização de procedimento de pregão sem o SRP para a aquisição dos colchões uma vez que a demanda é contínua com periodicidade de entrega definida.

140. Nesse caso, cumpre esclarecer que o presente processo de Pregão SRP poderá ter continuidade para os travesseiros, devendo ser confeccionado novo processo para realização do Pregão tradicional sem o SRP para os colchões com envio desse novo processo para análise da Consultoria Jurídica.

141. Em sendo realizado um Pregão tradicional sem SRP para a aquisição dos colchões, em sendo esses enquadrados como fornecimento continuado, recomenda-se a exclusão do Termo de Referência da tabela com as parcelas de entrega no item 5.2 do Termo de Referência, bem como as disposições relativa aos colchões (item 9.3 e demais), sendo o prosseguimento do SRP apenas para aquisição dos travesseiros.

142. Considerando que foi previsto o prazo de entrega de 30 dias corridos (item 5.1), é possível, em tese, a substituição do contrato por instrumento equivalente. No entanto, como haverá a possibilidade de prorrogação do prazo de entrega, é importante esclarecer que para substituição do contrato por instrumento equivalente, dentro do prazo de 30 dias deverá considerar eventual prorrogação. Assim, em sendo adotado o instrumento substitutivo orienta-se atentar para que o prazo

de entrega somado ao prazo de prorrogação da entrega não ultrapasse 30 dias. Caso a soma desses dois prazos (entrega e prorrogação) ultrapasse 30 dias deverá ser adotado o contrato para formalização da contratação.

143. No item 9.4.1 recomenda-se adotar a seguinte redação:

9.4.1. Valores unitários: conforme tabela constante no item 1.1 deste Termo de Referência.

144. Quanto à participação de pessoa física - item 9.6 (Habilitação jurídica), recomenda-se observar o que dispõe a IN SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021 - a contratação de pessoas físicas deve ser objeto de prévia análise e manifestação técnica por parte do órgão contratante, na fase de planejamento. Consta no ETP a vedação de participação de pessoas físicas, assim, orienta-se pela exclusão do item 9.6 do TR.

145. Recomenda-se a exclusão do item 9.14 do TR, pois não se trata de insumos ou bens de saúde para exigir a autorização de funcionamento pela ANVISA, bem como o item 9.5 também poderá ser excluído.

146. No item 9.28 (qualificação econômico-financeira) do TR orienta-se justificar nos autos o percentual adotado. Cumpre mencionar que a fixação do percentual deve ser proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar. **Cabe justificar o percentual adotado** conforme orienta o Acórdão 1321/2020 - TCU - Plenário: "A fixação, para fins de habilitação, de percentual de patrimônio líquido mínimo em relação ao valor estimado da contratação (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993) **deve ser justificada nos autos do processo licitatório**, realizando-se estudo de mercado com vistas a verificar o seu potencial restritivo, sob pena de violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações.", lembrando-se que na licitação de valor significativo, como o presente certame, pode haver restrição a ME/EPP, devido à dificuldade de apresentar patrimônio líquido elevado.

147. No item 9.32 do TR recomenda-se indicar a entidade profissional em que a empresa deve ter o registro ou inscrição por determinação legal ou caso não haja exigência de registro da empresa em entidade profissional o item deverá ser excluído, bem como o item 9.32.1. Vide a nota explicativa do modelo de TR da AGU:

**Nota explicativa:** Tal exigência só deve ser formulada quando, por determinação legal, o exercício de determinada atividade afeta ao objeto contratual estiver sujeita à fiscalização da entidade profissional competente, a ser indicada expressamente no dispositivo.

Quando não existir determinação legal atrelando o exercício de determinada atividade ao correspondente conselho de fiscalização profissional, a exigência de registro ou inscrição, para fim de habilitação, torna-se inaplicável. Nessas situações, o referido subitem deve ser excluído.

148. No caso de exigência de atestados (Qualificação técnica), cabem alguns ajustes:

149. Conforme §2º do art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

150. Ainda, só é possível a exigência de atestado quanto às parcelas de maior relevância, entendidas essas como as que possuem valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação (art. 67, §1º). No caso em tela, orienta-se estabelecer que o quantitativo mínimo de 10% a ser exigido por meio de atestado deve ser exigido das parcelas de maior relevância, entendidas essas como as que possuem valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. Recomenda-se a correção.

151. Recomenda-se excluir o item 10.2, uma vez que não há matriz de risco constante do contrato.

## 2.10 Orçamento estimado e Pesquisa de Preços (ANEXO V)

152. Nos termos do inc. IV do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, na fase de planejamento, a Administração deve elaborar o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação, devendo observar as regras e normas pertinentes e em vigor, em especial a instrução normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021.

153. A pesquisa de preço precisa ser feita observando as orientações jurídicas apresentadas no **Anexo V deste Parecer**.

154. No caso em tela, consta nos autos o Relatório de pesquisa de preço - Relatório Detalhado do portal compras.gov.br e Nota Técnica ([9019863](#)) e o Mapa Comparativo de Preços ([9019867](#)). Veja que no Relatório foram compilados valores de mídias especializadas, no entanto, não foram juntados aos autos as cópias das páginas dos sites da internet com os preços obtidos, uma vez que o link do site remete ao preço do dia acessado, que pode ter variado do dia indicado como acesso.

155. Veja que vários preços contidos no Relatório não foram considerados na cesta de preços para se obter o preço de referência, recomenda-se a justificativa para a não composição desse preços na cesta de preços para definição do preço de referência.

156. Consta no Relatório preço de fornecedor, mas não consta nos autos o ofício ou e-mail de solicitação de orçamento e a proposta de preços do fornecedor com os dados elencados no §2º, do art. 5º da IN nº 65/21, o que deve ser providenciado.

157. Recomenda-se que seja apresentada justificativa para a escolha do fornecedor, nos termos do inc. IV, do art. 5º da IN nº 65/21.

158. O §1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 estabelece que deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos. Não consta a justificativa para a não obtenção de valor no parâmetro descrito no inc. II do art. 5º da IN 65/21, o que deve ser providenciado.

159. Consta a análise crítica da pesquisa de preços por meio da Nota Técnica. Recomenda-se atestar que para elaboração da Nota Técnica foram observados os requisitos elencados nos incisos do art. 3º, da IN SEGES/ME nº 65/2021.

160. Consta a justificativa para utilização da média dos preços obtidos.

161. Insta destacar, ainda, que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos nos autos, cabendo ao responsável a análise detida da pesquisa. Nesse contexto, impende ressaltar a previsão do art. 6º, §4º, da IN nº 65/2021, que deve ser observada pelo consultante no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados". Para a descon sideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo (art. 6º, §3º, da IN nº 65/2021).

162. É importante, também, que se atente para que a consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

163. Cabível reforçar que na pesquisa de preços sejam adotados os procedimentos/parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021. Recomenda-se, então, o reexame – e readequação, naquilo que for necessário, evidentemente –, da pesquisa de preços e análise crítica, pelo órgão, para certificação de que a mesma (pesquisa de preços) atenda rigorosamente aos preceitos da referida Instrução Normativa.

164. Cabe apontar que a fixação do preço de referência e a realização da pesquisa, são fases de absoluta responsabilidade do setor técnico especializado do órgão, não havendo por parte da Assessoria Jurídica, qualquer responsabilidade em conferir item a item se foram feitas as pesquisas de acordo com a IN 65/21.

165. Salienta-se que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Afinal, os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica. A responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos recai integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

"A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços. A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro,

os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexecução ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade”. (Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas, Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, nº 116, ago. 2011)

## 2.11 Análise de Riscos

166. O inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico dedicado à identificação e avaliação de riscos, que oferece orientações com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. Essas recomendações devem ser incorporadas no planejamento da contratação.

167. Deve-se atentar que a detecção de riscos aos quais eventualmente submetidos à contratação se dividem naqueles próprios do planejamento, e os próprios da gestão contratual. Neste momento, é necessário ponderar os possíveis riscos aos quais submetida a contratação ainda na fase de planejamento e seleção do fornecedor e evitar termos meramente genéricos e protocolares, sob risco de o propósito do instrumento não ser alcançado.

168. O “Mapa de Riscos”, o qual deve ser reanalisado conforme avança o planejamento da contratação, deverá ser atualizado e juntado: ao final da elaboração do Estudo Técnico Preliminar; ao final da elaboração do Termo de Referência; após a fase de Seleção do Fornecedor; e após eventos relevantes.

169. No caso em tela, o Mapa de Gerenciamento de Riscos elaborado para o caso concreto encontra-se encartado em [9019849](#).

170. Deve-se evitar o preenchimento do Mapa de Riscos com termos e expressões genéricas e meramente protocolares, sem cuidar das particularidades do caso concreto bem como diagnosticar as unidades que, de fato, possam contribuir para evitar a ocorrência do evento ou então minimizar os efeitos decorrentes de sua concretização.

171. Orienta-se pela elaboração dos MAPA's de Gerenciamento de Riscos nos momentos devidos indicados no parágrafo 168 acima, com previsões não genéricas, devendo-se utilizar efetivos elementos do caso concreto para a feitura do mesmo

## 2.12 Minuta de Edital (ANEXO VI)

172. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reza que Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

173. Ressalta-se, também, que o art. 18, inc. IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do Edital. No exercício de suas escolhas discricionárias, a Administração Pública deve sempre fundamentar suas decisões. A transparência e a clareza na apresentação dessas justificativas não apenas fortalecem a legitimidade das ações administrativas, como contribuem para garantir a prestação de contas do órgão ou entidade. Essa motivação é necessária para a defesa pela AGU do ato e do gestor, perante órgãos de controle ou perante o Poder Judiciário. Transcreve-se:

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

(...)

**IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;**

Grifo acrescido.

174. As hipóteses elencadas no referido inciso são meramente exemplificativas, não exaurindo o rol de condições editalícias que demandam motivação. O legislador pretendeu exigir do órgão técnico demandante explicações fundamentadas quanto às escolhas técnicas estabelecidas no Edital, em observância ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999).

175. Nesse contexto, não basta a juntada do instrumento editalício aos autos. É imprescindível que a Administração apresente manifestação técnica específica justificando as escolhas realizadas, especialmente quando não estiverem devidamente fundamentadas no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência. Exigem justificativa expressa, dentre outras:

- o Adoção de margem de preferência;
- o Substituição do termo de contrato por instrumento equivalente;
- o Vedação ou admissão de consórcios;
- o Renovação do quantitativo originalmente registrado em ata de registro de preços;
- o Escolha do modo de disputa (aberto, fechado ou combinado);
- o Exigências de qualificação técnica e econômico-financeira diferenciadas;
- o Critérios de aceitabilidade de preços unitários e global;
- o Prazos de entrega e condições de pagamento.

176. Os modelos de atos padronizados pela AGU e pelo MGI já indicam as possíveis opções de escolha quanto à modalidade licitatória, ao modo de disputa, ao critério de julgamento, sempre deixando claro os casos em que, eventualmente, uma escolha não possa conviver com outra, como por exemplo escolher a modalidade pregão eletrônico com o critério de julgamento maior lance.

177. Dessa forma, **recomenda-se** que o órgão demandante junte aos autos manifestação técnica contendo motivação e justificativa das escolhas técnicas estabelecidas no Edital e seus anexos.

178. **No caso do edital e seus anexos, recomenda-se atenção às orientações jurídicas trazidas pelo Anexo VI deste parecer.**

179. De outra banda, vale destacar que o §1º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, previu a utilização de minutas padronizadas, sempre que o objeto permitir.

180. No caso dos autos, a minuta de Edital juntada ao processo segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, e, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas pela Lei nº 14.133, de 2021.

181. Destaca-se, todavia, que o órgão técnico precisa realizar as devidas adequações à minuta padrão, considerando o caso concreto, notadamente quanto às escolhas técnicas apresentadas no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar.

182. Nesse sentido, **recomenda-se** que o órgão demandante realize as devidas adaptações à minuta de Edital, excluindo ou corrigindo os itens que não se coadunam com o caso concreto. Destaca-se que deve:

183. Faz novamente observação quanto a realização de pregão eletrônico tradicional sem o SRP para os colchões, no caso de seu enquadramento como fornecimento continuado e formalização de contrato com prazo de vigência de 12 meses e cronograma de entregas definido, nesse caso, a minuta do Edital deverá ser adaptada para que conste apenas o item relativo aos travesseiros, que será licitado por meio de Pregão SRP.

184. No ETP consta justificativa para a vedação de pessoas físicas, assim, orienta-se incluir pessoas físicas no item 3.10.11.

185. De acordo com o modelo padronizado de Edital da AGU atualizado em novembro de 2025 orienta-se incluir os seguinte itens após o item 5.5 ou justificar a não aplicabilidade ao caso em tela;

5.6. No caso das empresas que foram beneficiadas pela Lei nº 12.546, de 2011, as propostas de preços deverão ser apresentadas com as alíquotas em vigor, nos termos da Lei nº 14.973, de 2024, aplicáveis para o ano de apresentação da proposta.

5.6.1. A pedido da empresa contratada, o preço do contrato poderá ser revisto, nos termos do art. 134 c/c art. 136, I, da Lei nº 14.133, de 2021, após efetiva majoração das alíquotas, conforme regime de transição previsto no art. 9º A e 9º-B da Lei nº 12.546, de 2011, com a redação dada pela Lei nº 14.973, de 2024.

186. De acordo com o modelo padronizado de Edital da AGU atualizado em novembro de 2025 orienta-se incluir os seguinte itens após o item 5.9.11, renumerando os itens subsequentes:

5.10. O licitante deverá declarar em campo próprio do sistema que desenvolve programa de integridade, nos termos do Decreto nº 12.304, de 2024, e da Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025, para fazer jus ao benefício do critério de desempate previsto no art. 60, caput, inciso IV, da lei n. 14.133, de 2021.

5.11. A falsidade da declaração de que trata os itens 5.4, 5.8 ou 5.10 sujeitará o licitante às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e neste Edital.

187. No item 6.7 recomenda-se estabelecer uma das duas redações previstas no modelo de Edital da AGU, no que toca a microempresa e empresa de pequeno porte poder ou não se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.

188. No item 7.8 o órgão estabeleceu um intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances de R\$ 0,01. A previsão desse intervalo tem lastro no §1º do art. 22 da IN SEGES/ME nº 73/2022, e tem como objetivo imprimir maior eficiência e dinamismo à disputa, evitando que a oferta de lances com valores ínfimos prolongue a licitação indefinidamente. Recomenda-se que o órgão estabeleça um valor para o intervalo fixado, de modo a se assegurar de que é proporcional ao valor do objeto licitado, e que, portanto, é efetivamente apto a atingir o objetivo previsto pela norma.

189. Assim, considerando que o item 7.12.4 tem sua razão de existir em item excluído (7.12.3), por consequência o item 7.12.4 também deverá ser excluído.

190. Recomenda-se a exclusão do subitem 7.22.1 para evitar eventuais equívocos de interpretação. Isso porque, conforme fixado no PARECER n. 00019/2025/DECOR/CGU/AGU e nos respectivos Despachos de Aprovação (seq. 25 a 28), o inciso I, do §1º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 aplica-se apenas às licitações de órgãos ou entidades de Estados e Municípios e não aos órgãos ou entidades Federais, por ausência de autorização legal. Na hipótese sob exame, o órgão licitante é federal, motivo pelo qual se recomenda a supressão da referida cláusula, evitando eventual aplicação de critérios de desempate inadequados.”

191. De acordo com o modelo padronizado de Edital da AGU atualizado em novembro de 2025, recomenda-se adotar a seguinte redação para o item 7.19 e subitens:

7.19. Havendo eventual empate entre propostas ou lances, o critério de desempate será aquele previsto no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, nesta ordem:

7.19.1. disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

7.19.2. avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

7.19.3. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, nos termos do Decreto nº 11.430, de 2023, e da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 382, de 17 de setembro de 2025;

7.19.4. declaração do licitante de que desenvolve programa de integridade, conforme Decreto nº 12.304, de 2024, e Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025.

192. Recomenda-se justificar a inclusão dos itens 7.23 ao 7.27 na minuta do Edital.

193. De acordo com o modelo padronizado de Edital da AGU atualizado em novembro de 2025, recomenda-se adotar a seguinte redação para os itens 8.1.1 ao 8.2.1, devendo renumerar os itens subsequentes:

8.1.1 Sicaf;

8.1.2. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS,

8.1.3. Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e

8.1.4. Lista de licitantes inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União.

8.2. A consulta aos cadastros será realizada no nome e no CNPJ da empresa licitante.

8.2.1. A consulta no CEIS quanto às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, também ocorrerá no nome e no CPF do sócio majoritário da empresa licitante, se houver, por força do art. 12 da citada lei.

8.3. Para a consulta de licitantes pessoa jurídica poderá haver a substituição das consultas ao CEIS, CNEP e Lista de licitantes inidôneos pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU.

194. De acordo com o modelo padronizado de Edital da AGU atualizado em novembro de 2025, recomenda-se incluir o seguinte subitem no item 8.5:

8.5.6. não cumpra os critérios de aceitabilidade de preços definidos no Termo de Referência;

195. Recomenda-se avaliar a pertinência em se manter o item 8.9 e subitens, uma vez que são mais pertinentes a serviços.

196. Recomenda-se excluir o item 8.11, pois não há exigência de carta de solidariedade no Termo de Referência.

197. Recomenda-se justificar a inclusão dos itens 9.12 e 9.12.1, 9.15 ao 9.17.2 na minuta do Edital.

198. Recomenda-se justificar a inclusão do item 10.8 e subitens na minuta do Edital.

199. Quanto à possibilidade de renovação do quantitativo originalmente registrado com a prorrogação da ata de registro de preços prevista no item 11.8.1 (Da Ata de Registro de Preços), cumpre informar que o PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61) concluiu pela possibilidade de renovação do quantitativo inicialmente registrado, em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços. Vale ressaltar que a prorrogação da validade da ata de registro de preços importará na renovação do quantitativo registrado, sem a soma do quantitativo eventualmente não utilizado no primeiro ano de vigência e observado o disposto no art. 23 do Decreto nº 11.462, de 2023.

200. Caso ocorra a prorrogação da ata, **a renovação do quantitativo inicialmente registrado somente poderá ocorrer desde que não haja a soma do quantitativo não utilizado no primeiro ano de vigência, observado o disposto no art. 23 do Decreto nº 11.462/2023 e se forem cumpridos os seguintes requisitos estabelecidos no citado Parecer:** a) seja comprovado o preço vantajoso; b) haja previsão expressa no edital e na ata de registro de preços; c) o tema tenha sido tratado no planejamento da contratação, o que requer justificativa no Estudo Técnico Preliminar; d) a prorrogação da ata de registro de preços ocorra dentro do prazo de sua vigência.

201. Quanto à renovação do quantitativo registrado na ata de registro de preços, considerando o exposto acima quanto a realização de pregão tradicional sem SRP para o item relativo aos colchões, uma vez que o órgão enquadrou a contratação como fornecimento contínuo, a renovação do quantitativo da ata aplica-se ao item relativo aos travesseiros, vez que esse pregão SRP poderá ter continuidade em relação aos travesseiros.

202. Orienta-se justificar a indicação de um e-mail com conta privada (gmail) no item 13.10 e não um e-mail institucional, o que é recomendável.

203. Em sendo adotado o instrumento substitutivo ao contrato para o item relativo aos travesseiros, recomenda-se manter os seguintes anexos no item 16.11 (Das disposições finais) e excluir a minuta de Termo de Contrato. Caso seja adotado o Contrato, não haverá alteração.

16.11.5. Anexo V – Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato;

16.11.6 Anexo VI – Termo de Ciência e concordância

## 2.13 Minuta de Contrato

### a) obrigatoriedade e facultatividade do instrumento contratual

204. A Lei nº 14.133, de 2021, previu que é obrigatório o uso do instrumento contratual. No entanto, previu algumas hipóteses em que a adoção da minuta de contrato é facultativa. *In verbis*:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de

compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

205. Assim, a adoção do instrumento contratual é regra no âmbito da Administração Pública, não consistindo em mera formalidade. A facultatividade da não utilização do instrumento contratual somente é possível nos casos taxativos previstos no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, e depende de prévia justificativa nos autos. A flexibilização legal do uso do instrumento contratual deve levar em consideração os casos de contratações mais simples, seja sob o aspecto econômico (inc. I do art. 95) seja sob o aspecto da durabilidade das relações jurídicas (inc. II do art. 95).

206. Vale esclarecer, no que diz respeito à hipótese do inc. II do citado art. 95, que “entrega imediata” é aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento, conforme dispõe o inc. X do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, **considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento**;

Grifo acrescido.

207. Importante destacar que se da contratação com entrega imediata e integral resultar obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor, não poderá haver a substituição do termo de contrato.

208. Ressalta-se, outrossim, que a opção pela substituição do termo contratual por outro instrumento, nos casos previstos em Lei, deve ser feita na fase dos estudos e planejamento da contratação, analisando caso a caso. Assim, não é possível fazer essa opção após ultrapassada a fase de planejamento interno.

209. Nos casos em que a Lei faculta o uso do instrumento contratual, a Administração deverá utilizar outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

210. Note-se que mesmo nas hipóteses de substituição do instrumento de contrato, deve-se aplicar, **no que couber**, as cláusulas contratuais necessárias, previstas no art. 92 da nova Lei, conforme estabeleceu o § 1º do art. 95 supratranscrito.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
  - XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
  - XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
  - XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
  - XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
  - XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
  - XIX - os casos de extinção.
- (...)

211. Nesse sentido, optando por não adotar o instrumento contratual, aquilo que é estabelecido por meio das citadas cláusulas necessárias nos contratos deverá ser disciplinado, **no que couber ao caso concreto**, no Edital e seus anexos (no TR, por exemplo), em especial o regramento sancionatório aplicável (incluindo dosimetria de multa), evitando-se assim dificuldades quando da execução contratual por um suposto vácuo de regras.

212. Vale registrar, outrossim, que mesmo nos casos possíveis de substituição do contrato por outro instrumento, a Administração pode optar pela utilização do termo contratual.

213. **No caso concreto**, consta dos autos o Anexo I Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato do Termo de Referência e a minuta do Contrato. Recomenda-se justificar no ETP por qual instrumentos será formalizada a contratação e adotar instrumento correspondente para o item relativo aos travesseiros. Nesse momento serão analisados os dois instrumentos juntados aos autos, no entanto, deverá ser adotado apenas o instrumento de contratação que será adotado no presente caso em concreto.

214. Na fase de planejamento, deve ficar claro se o órgão irá adotar instrumento de contrato, instrumento substitutivo ou ambos. Caso ambos sejam adotados, o órgão deverá especificar os itens em que serão adotados cada um dos instrumentos.

215. Dessa forma, considerando que ultrapassada a fase interna de planejamento não será possível a Administração alterar sua escolha quanto ao instrumento que será utilizado posteriormente, **reitera-se a recomendação** de excluir da redação dos artefatos a possibilidade de se utilizar indistintamente o Termo de Contrato ou o instrumento equivalente.

#### **b) análise da minuta do Contrato.**

216. Verifica-se que a minuta do Contrato segue o modelo padronizado da AGU, razão pela qual presume-se que todos os elementos necessários foram devidamente observados.

217. A minuta de Contrato a ser analisada será relativa ao item travesseiros, caso seja esse o instrumento adotado. No caso do item colchões é obrigatório a utilização do contrato, devendo constar a minuta no processo a ser confeccionado para realização do pregão sem SRP para fornecimento contínuo.

218. Orienta-se no momento da contratação adequar a redação do item 1.1 da Cláusula Primeira para constar apenas os travesseiros.

219. Quanto ao prazo de vigência da contratação na Cláusula Segunda por se tratar de contrato de escopo, recomenda-se adotar a seguinte redação, devendo ser excluída a atual redação dos itens:

- 2.1. O prazo de vigência da contratação é de **[indicar o prazo]** contados do(a) **[indicar o termo inicial da vigência]**, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.
- 2.1.1. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do CONTRATADO, previstas neste instrumento.

220. Quanto ao prazo de vigência da contratação reitera-se a recomendação exposta nos parágrafos 132 e 133 acima desse Parecer.

221. Recomenda-se excluir o item 5.4 da Cláusula Quinta, pois não se trata de valor estimativo, mas sim de valor certo relativo a cada aquisição solicitada na ata de registro de preços.

222. Recomenda-se excluir o item 8.1.10 da Cláusula Oitava, uma vez que não há garantia.

223. Recomenda-se excluir os itens 9.15 ao 9.25 e 9.28 da Cláusula Nona, pois se referem a serviços.

#### **c) análise do instrumento substitutivo**

224. Verifica-se que a minuta do instrumento substitutivo (anexo I Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato) juntada aos autos como anexo ao Termo de Referência segue o modelo padronizado da AGU, razão pela qual presume-se que todos os elementos necessários foram devidamente observados.

225. Recomenda-se excluir os itens 2.3 ao 2.6, pois não se aplicam ao caso em tela.

226. Recomenda-se incluir o seguinte item nas obrigações da contratante:

3.1.10. Notificar os emitentes das garantias quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.

#### **2.14 Sistema de Registro de Preços e Ata de Registro de Preços (ANEXO VII)**

227. De acordo com o Decreto n. 11.462/2023, em seus artigos 9º e 10, os órgãos e as entidades:

a) antes de iniciar processo licitatório ou a contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação, sendo que essa deliberação **deverá** constar nos autos do processo de contratação;

b) deverão, na fase preparatória do processo licitatório, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, 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, sendo possível a dispensa justificada de tal procedimento quando a gerenciadora for a única contratante.

228. No caso em tela, consta a divulgação da IRP ([9032109](#)). Consta a demonstração com a juntada das IRPs em aberto ([9032127](#)).

229. Consta a justificativa para o SRP no ETP, com o enquadramento nos incisos I, II e V do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.

230. A Ata de Registro de Preços é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no Edital da licitação, no Aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

231. A minuta da Ata deverá conter os requisitos previstos no Decreto nº 11.462, de 2023, devendo estar em conformidade também com a minuta do Edital e do Termo de Referência.

232. **Deve o Órgão Assessorado se atentar às orientações jurídicas trazidas no Anexo VII deste parecer, em especial se houver pretensão de se prever a possibilidade de renovação dos quantitativos quando da prorrogação de vigência da Ata.**

233. **No caso**, a minuta de Ata de Registro de Preços segue o modelo disponibilizado no site da AGU, razão pela qual é possível se presumir que a minuta observou os requisitos legais.

234. Orienta-se, antes da assinatura da ata, adequar a redação do item 1.1 (Do objeto) para constar apenas o que será objeto da ata, que no caso será apenas os travesseiros, no caso de se realizar o pregão sem SRP para os colchões, conforme exposto nesse Parecer.

235. Recomenda-se inserir a seguinte redação após o item 4.1;

**Vedação a acréscimo de quantitativos**

4.2. É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados na ata de registro de preços.

236. Recomenda-se excluir o item 11.2 (Condições Gerais), uma vez que o Pregão não é dividido em grupos de itens.

**2.15 Publicidade do Edital e do Termo de Contrato**

237. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do Edital de licitação, dos seus anexos e do Termo de Contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do Edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

238. 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 ao Edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

**2.16 Dotação orçamentária**

239. A existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará uma determinada despesa é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967.

240. Em se tratando de licitação para Registro de Preços, quando da efetiva contratação, o órgão deverá documentar os autos com a indicação da dotação orçamentária respectiva (art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023), atentando para as competências delegadas em face do Decreto nº 10.193, de 2019.

241. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

242. Lembre-se, ainda, que conforme art. 105 da Lei nº 14.133/2021, a duração dos contratos será prevista no edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

**2.17 Dever de observância às prescrições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD**

243. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

244. As contratações públicas não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022. Frente a tal constatação, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, emitiu o PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00397/2022/GAB/CGU/AGU.

245. Nessa esteira, recomenda-se que, em relação ao representante do contratado, se abstenha de incluir números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o seu nome, de um lado, e, do outro, o nome e a matrícula funcional do representante da contratante (Parecer n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU).

**3. CONCLUSÃO**

246. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pelo prosseguimento do feito, desde que consideradas **todas as recomendações** feitas ao longo do presente parecer, especialmente aquelas trazidas pelos parágrafos 14, 17, 23, 43, 44, 52, 56, 68, 74, 75, 76, 77, 84, 90, 91, 95, 96, 97, 100, 106, 113, 117, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 200, 201, 202, 203, 213, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 234, 235, 236 e 245

247. Orienta-se ainda pela observância do exposto nos parágrafos 20, 48, 237, 238 e 240..

248. Valioso ressaltar, por fim, que o conteúdo deste parecer deve ser interpretado de forma sistemática, ou seja, como um todo integrado pelas partes que o compõe, respeitando a lógica de seu conteúdo, motivo pelo qual recomenda-se a **leitura integral do Parecer e das Notas Jurídicas Complementares** e o atendimento de todos os seus pontos e/ou recomendações, tanto para a devida compreensão, como também, para a própria segurança da autoridade assessorada

249. Caso o Assessorado discorde de recomendações feitas ao longo da manifestação, poderá não atendê-las, mas desde que o faça motivadamente (art. 50, inciso VII da Lei n. 9.784, de 1999).

250. É sempre oportuno alertar para a importância de o órgão demandante observar o **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação** confeccionado, em conjunto, pela AGU e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos [4].

251. Dispensada a aprovação superior, conforme NOTA N. 00005/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU.

252. À **Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico** para adoção dos registros eletrônicos pertinentes e encaminhamento dos autos à **Consultoria Jurídica junto ao órgão consulente**, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024.

253. Para maior detalhamento jurídico acerca do tema, é possível consultar as Notas Jurídicas Complementares relativas a matéria por meio do link: [https://sapiens.agu.gov.br/valida\\_publico?id=3181912584](https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=3181912584)

27 de julho de 2026.

PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO  
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) 60301000818202615 e da chave de acesso ea191126



Documento assinado eletronicamente por PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO, 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 3308198697 e chave de acesso ea191126 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-07-2026 18:53. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.