



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

PARECER Nº 01631/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23103.008724/2026-96

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE - UFCSPA

ASSUNTOS: INEXIGIBILIDADE PARA CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR EXCLUSIVO

EMENTA: Direito Administrativo. Inexigibilidade de licitação. Aquisição Peça Reposição Autoclave. Fornecedor exclusivo. Artigo 74, I, da Lei n. 14.133, de 2021. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade de licitação que tem por objeto aquisição de peça de reposição para autoclave a vapor modelo H958070, no valor de R\$ 69.533,55 (sessenta e nove mil e quinhentos e trinta e três reais e cinquenta e cinco centavos).
2. A contratação se fundamenta no art. 74, I, da Lei n. 14.133, de 2021, em razão de existir um único fornecedor capaz de executar o objeto, o que inviabiliza a competição.
3. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:
 - a. documento de formalização de demanda (SEI 2457594)
 - b. autorização da autoridade administrativa - **não localizei.**
 - c. estudo técnico preliminar (SEI 2463588)
 - d. mapa de riscos (SEI 2463646)
 - e. proposta comercial (SEI 2463598)
 - f. nota fiscal para cotação preços (SEI 2463792)
 - g. documento de exclusividade (SEI 2463601)
 - h. justificativa técnica da contratação direta (SEI 2463602)
 - i. manifestação técnica sobre a vantajosidade da contratação - justificativa preço (SEI 2470869)
 - j. aprovação despesa e projeto básico (SEI 2473146)
 - k. termo de referência (SEI 2483520)
 - l. documentos de habilitação: declaração SICAF, Consulta PJ junto ao TCU, (SEI 2476686, 2476687, 2476689)
 - m. indicação da disponibilidade orçamentária (SEI 2475113)
 - n. minuta de contrato - **não localizei.**
 - o. lista de verificação da regularidade processual (SEI 2484498)
 - p. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (SEI 2484503).
4. Outros documentos, se necessário, serão indicados ao longo deste parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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

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

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

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

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

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

10. A Administração deve observar as seguintes normas de governança:

- **Decreto n. 10.193, de 2019**, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A **Portaria ME n. 7.828, de 2022**, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- **art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- **Decreto n. 10.947, de 2022**, que exige que as contratações estejam previstas e contempladas no Plano de Contratações Anual (PCA), em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como alinhadas com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

11. **Atenção:** o Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplica às agências reguladoras. As demais autarquias e fundações devem apresentar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º.

12. **Importante:** a Administração deve se certificar da obediência às **regras internas de competência** para autorização da presente contratação.

13. Constam dos autos:

- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (item 3.1 ETP e DFD);

Recomendação:

14. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. comprovar a autorização para celebrar a contratação, para as atividades de custeio (art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019), que deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação;
- b. comprovar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade, eis que para ser dispensada a previsão no PCA deve haver enquadramento da contratação numa das hipóteses previstas no art. 7 do Decreto 10.947, de 2022, o que não foi providenciado no caso concreto;
- c. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável;
- d. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);

3. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

15. Em regra, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (art. 37, XXI, Constituição Federal). Em alguns casos, porém, a competição se torna inviável ou impossível, por não existir pluralidade de ofertas que leve a uma disputa entre particulares, com vistas à melhor proposta para a Administração. Nesse caso, **a licitação será inexigível**.

16. A inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público. A Administração não tem opção. É impossível obter propostas equivalentes, ou seja, ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um fornecedor.

17. A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74 da Lei n, 14.133, de 2021, e o inciso I traz a hipótese de fornecedor exclusivo:

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

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

[...]

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

18. **Atenção:** para que seja cabível a inexigibilidade de licitação, a Administração deverá elaborar **parecer técnico** (artigo 72, III, da Lei n. 14.133, de 2021) que demonstre documentalmente nos autos a existência dos seguintes **requisitos obrigatórios e cumulativos**:

- a) a **inviabilidade de competição**, demonstrando as reais necessidades e a essencialidade do serviço ou bem, havendo apenas uma única solução possível; e
- b) a **existência de um único fornecedor** com capacidade e qualificações para ser contratado.

Da Inviabilidade de competição

19. A Administração deve justificar e demonstrar que só existe uma solução que atenda suas necessidades,

justificando as características especiais e singulares do objeto.

20. Admite-se que a exclusividade seja fundamentada por qualquer prova, **desde que idônea e satisfatória**. Ensina Marçal Justen Filho, (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª Edição, Editora Dialética, p. 284):

A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade de prova. Pode dar-se por qualquer via, desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática.

21. Importa destacar, ainda, que a Administração deve analisar a situação de inviabilidade de competição do ponto de vista da demanda, da necessidade pública, e não da vontade do gestor, em obediência aos princípios da impessoalidade e eficiência (*in* SARAI, Leandro (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 880).

22. **Registre-se:** a análise de mérito sobre a inviabilidade de competição é matéria fática e não jurídica. Compete exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito, devendo se certificar quanto à veracidade e autenticidade das informações e documentos trazidos aos autos.

23. Consta dos autos a justificativa da inviabilidade de competição (SEI 2463602, 2483540 e outros documentos), vejamos: “...Conforme consta na Declaração de Exclusividade emitida pela fabricante Baumer S.A., a empresa BRS – Assistência Técnica Ltda é a representante exclusiva para a comercialização de peças originais e prestação de assistência técnica autorizada em todo o Estado do Rio Grande do Sul. A utilização de peças originais é um requisito técnico crítico, pois o componente integra-se ao software operacional proprietário do equipamento. O uso de peças paralelas ou não homologadas comprometeria a segurança operacional, a integridade do sistema e a garantia do fabricante, além de gerar riscos sanitários às atividades de pesquisa desenvolvidas na instituição.”

24. Se não for possível comprovar a inviabilidade da competição, a contratação por inexigibilidade de licitação não estará amparada pela lei e a Administração deverá instaurar procedimento licitatório regular.

25. O art. 74, §1º, da Lei n. 14.133, de 2021, veda a preferência por marca específica. A Administração deve demonstrar a inviabilidade de competição sem qualquer vinculação a uma marca ou influência publicitária que uma marca representa. **Toda escolha deve ser justificada**. Quando o critério de decisão é simplesmente a marca, a decisão é arbitrária e a inexigibilidade não será permitida.

26. Aplica-se o art. 41, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021, no que couber:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

27. **Atenção:** a demonstração de exclusividade de marca **não** comprova a inviabilidade de competição, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Licitação. Inexigibilidade de licitação. Fornecedor exclusivo. Marca. Fundamentação.

A demonstração de exclusividade de marca não comprova, por si só, o requisito de inviabilidade de competição necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação.

Em seu voto, o relator discordou da unidade técnica acerca da cogitada regularidade na inexigibilidade de licitação, aduzindo que “a exclusividade no fornecimento da marca não figuraria como a exclusividade do fornecedor, não servindo, desse modo, para fundamentar a subsequente contratação direta sem a necessária licitação prévia”. Para ele, a despeito de o principal argumento para a inexigibilidade da licitação residir na suposta exclusividade do fornecimento do ambiente virtual para a aprendizagem em LMS pela “AVA/ LMS CANVAS” junto à contratada, **não teria o Sebrae-SP efetivamente demonstrado a “inexistência de outros produtos semelhantes com vistas, assim, a resultar na verdadeira evidenciação da suposta inviabilidade de competição”**. Teria então subsistido no processo de inexigibilidade a falha pela **inadequada caracterização da contratada como fornecedora exclusiva do serviço, ante a insuficiência de efetivas justificativas** para a indicação da “CANVAS”, “até porque o certificado emitido pela ABES Software **não atestaria a exclusividade do fornecimento do serviço** de ambiente virtual para a aprendizagem, **mas tão somente a exclusividade sobre a negociação da respectiva marca**”.

Acórdão 6875/2021 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) - Boletim de Jurisprudência nº 354

28. **Importante:** para que seja permitida a indicação de uma marca, a Administração deve apresentar a justificativa técnica ou científica adequada. A marca não pode ser a causa motivadora da escolha, mas admite-se a indicação de marca como **elemento acessório**, consequência de uma decisão que se fundou em características específicas do objeto escolhido.

29. Consta dos autos a justificativa técnica para a indicação da marca (SEI 2483540), sob argumento de se tratar de peça de reposição original do mencionado equipamento.

Recomendação:

30. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. complementar a justificativa técnica para indicação da marca, deixando explícita as características específicas do objeto que torna necessária a opção pela marca como elemento acessório da decisão administrativa, bem como sobre a existência de produtos similares no mercado que atendam a demanda. Ao final, recomendo, ainda, indicar na justificativa em qual hipótese dentre as alíneas arroladas no art. 41, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021 a indicação de marca estaria justificada.

Exclusividade no fornecimento

31. A Administração deve instruir o processo com documentos que comprovem a exclusividade no fornecimento do bem pela empresa que será contratada.

32. O artigo art. 74, inciso I, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que **a comprovação da exclusividade** deverá ser feita por **atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou qualquer documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos**.

33. Somente após comprovar nos autos a exclusividade, o ente assessorado poderá seguir na contratação por inexigibilidade pretendida.

34. **Importante:** a Administração deve ter cuidado ao aceitar declarações ou certidões emitidas por instituições, associações e/ou entidades de classe. Isso porque, em geral, esses documentos apenas reproduzem informações repassadas pela própria empresa interessada, sem um processo de confirmação de sua veracidade.

35. Atentar também à base de dados utilizada como referência para o ateste da exclusividade, que pode ser restrita às empresas associadas ou filiadas, e por este motivo, não retratar a real situação do mercado para o objeto da contratação.

36. Observar que as instituições que emitem os atestados não podem ter qualquer interesse na realização do negócio. Deve-se evitar aceitar atestados emitidos por instituições integrantes, subordinadas ou vinculadas às pessoas jurídicas envolvidas na contratação.

37. A Administração deverá, ainda, **verificar a autenticidade da documentação comprobatória da exclusividade**, nos termos da Súmula n. 255/2010 do Tribunal de Contas da União:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

38. A verificação da veracidade da documentação deve ser ampla e abranger os seguintes aspectos:

- **formais:** condições e competência da instituição que emitiu o documento, conforme observações feitas neste parecer; a autenticidade do documento considerando possível falsificação, entre outros fatores;
- **de conteúdo:** se o disposto no atestado condiz com a realidade, consultando as fontes necessárias, se for o caso (por exemplo, o fabricante, produtor, entre outros).

39. **Registre-se:** por se tratar de contratação direta, sem licitação, a Administração deve instruir o processo de inexigibilidade de forma robusta, juntando todos os elementos e documentos que comprovem a exclusividade de forma segura e eficaz. Tanto a situação de inviabilidade de competição, como de exclusividade do fornecimento, devem ser comprovadas à luz dos princípios que regem a atividade administrativa, em especial, moralidade, transparência e interesse público.

40. No caso, foi apresentado documento que comprova a exclusividade e tal declaração encontra-se em validade (SEI 2463601). A Administração não informa que verificou a autenticidade do documento.

Recomendação:

41. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. promover diligências para atestar a autenticidade da documentação de exclusividade (Súmula TCU n. 255).

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Documentos obrigatórios

42. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, traz os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda (art. 72, inciso I)

43. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

44. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022.

Recomendação:

45. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. complementar o DFD anexado aos autos, pois não foram previstos todos os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, especialmente, a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

b) Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)

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

47. **Atenção:** O art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são **obrigatórios**. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos **deverá ser justificada** no próprio documento.

48. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022.

c) Análise de riscos (art. 72, inciso I)

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

50. O mapa de riscos consta dos autos, porém não foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital.

Recomendação:

51. O ente assessorado deverá:

a. elaborar e juntar aos autos o mapa de riscos, adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 5.2 do IPP).

d) Termo de Referência (art. 72, inciso I)

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

53. **Atenção:** O TR deve ser elaborado no **Sistema TR Digital**, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022. A Administração deve **compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR**, evitando contradições entre os documentos.

54. Destacam-se, abaixo, elementos relevantes do TR.

- **previsão de critérios de sustentabilidade:**

55. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º; art. 11, inciso IV; art. 18, § 1º, inciso XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos; e
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

56. **Recomenda-se** consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

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

58. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4.1 do TR).

- **conteúdo:**

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

Recomendações:

60. Apesar de se tratar de documento essencialmente técnico, é necessário que o ente assessorado **proceda aos seguintes ajustes:**

Condições gerais da contratação

a) consta que o fornecimento será integral (item 9.3), em conformidade com o previsto na sistemática do item 5.1, onde o prazo de entrega é de até 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento da nota de empenho, em remessa única, assim, quando a entrega for solicitada, será única.

b) compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos.

- Vigência

c) **item 1.5:** deve ser informado o prazo de vigência **da contratação, ainda que haja substituição do termo de contrato**, o que pode ser feito, por exemplo, por nota de empenho ou outro instrumento equivalente. No caso a Administração adota redação de vigência típica de contrato por escopo (art. 105 NLLC).

- Indicação de marca

d) consta justificativa para a **indicação de marca** na especificação do objeto, demonstrando sua necessidade (art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c Súmula 270 do TCU) nos documentos acostados aos autos. Recomendo observância das recomendações acima (item 30 deste parecer) a fim de complementar a justificativa para a indicação da marca.

- Garantia da contratação e garantia dos bens

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

- Reajuste

f) item 8.29 e item 8.30: trazem a indicação do **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado e a data-base vinculada à data do orçamento estimado (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021). Qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n. 38/2013).

- Anexo I

g) manter o Anexo I ao TR (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato), tendo em vista a opção pela substituição do termo de contrato e a hipótese se enquadrar no art. 95, II, da Lei n. 14.133, de 2021, ou seja, compra com entrega imediata e integral, sem previsão de obrigações futuras.

e) estimativa de despesa (art. 72, inciso II)

61. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. A demanda deve ser acompanhada da **justificativa técnica** robusta e adequada. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser **acompanhada da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios.**

62. Ressalte-se que tal justificativa constitui questão técnica e administrativa, sobre a qual não cabe manifestação jurídica, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

63. **Alerta-se:** não são admitidas estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada.

64. **Atenção:** o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de

serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/2021, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, § 1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**. Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377.

65. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos, com indicação do método utilizado e documentos comprobatórios (item 7 do ETP).

f) pareceres jurídico e técnico (art. 72, inciso III)

66. Para que seja cabível a inexigibilidade de licitação, a Administração deverá elaborar **parecer técnico** (artigo 72, III, da Lei n. 14.133, de 2021) que demonstre nos autos o cumprimento dos requisitos para a contratação direta, conforme orientações traçadas neste parecer. **Deve ser juntada a documentação que comprova o atendimento das exigências.**

67. Consta parecer da área técnica, com indicação do cumprimento dos requisitos, acompanhado dos documentos pertinentes (SEI 2470869 e 2483540).

g) adequação orçamentária (art. 72, inciso IV)

68. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da [Lei n. 8.429, de 1992](#)).

69. O art. 9º, inc. X, Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, determina que tal informação conste do Termo de Referência.

70. **Alerta-se:** é necessário juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da [Lei n. 4.320, de 1964](#)).

71. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 ([Orientação Normativa AGU n. 52, de 2014](#), e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n. 01/2012).

72. Consta(m) dos autos:

a. declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (SEI 2475113).

Recomendação:

73. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

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

h) requisitos de habilitação e qualificação (art. 72, inciso V)

74. Alerta-se que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

75. A Administração deve **verificar** a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- a. ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); *SEI 2476686*
- b. ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN); *SEI 2476689*
- c. ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); *SEI 2476687*
- d. ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); *SEI 2476687*
- e. ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; *SEI 2476687*
- f. à Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU. *SEI 2476687*

76. **Registra-se:** as consultas relativas às alíneas “c”, “d”, “e” e “f” poderão ser substituídas pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (acessível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>).

77. É essencial, também, providenciar a **declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal**.

78. Sobre o **cadastro do CADIN**, a eventual existência de pendência **impede** a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

79. As consultas foram anexadas no docs. SEI 2476686, 2476687 e 2476689. É necessário verificar se tais certidões estarão **em validade** no momento de contratação e, se for o caso, devem ser atualizadas.

Recomendação:

80. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal;
- b. verificar se tais certidões estarão **em validade** no momento de contratação e, se for o caso, devem ser atualizadas.

i) razão da escolha do contratado (art. 72, inciso VI)

81. A **razão da escolha do contratado** se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade da licitação, ou seja, na existência de apenas um fornecedor apto a prestar o serviço. A questão foi tratada anteriormente neste parecer, que deve ser integralmente observado pela Administração.

j) justificativa do preço (art. 72, inciso VII)

82. Quanto à **justificativa do preço**, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021).

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

84. A Administração deve comprovar a **adequação** dos preços. Essa comprovação pode ser feita das seguintes formas (art. 23, §4º, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021 e Orientação Normativa AGU n. 17, de 2009):

- pesquisa de preços, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 2021, ou, na sua impossibilidade,
- comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada e **m contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data desta contratação;**
- outros meios igualmente idôneos.

85. **Atenção:** caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, §2º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

86. **Alerta-se:** é proibida a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição (art. 7º, §3º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

87. O art. 23, §4º, da Lei n. 14.133, de 2021, dispõe:

Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

88. No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU n. 17, de 2009:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

89. O art. 7º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, prevê que se aplicam as regras da pesquisa de mercado às dispensas e inexigibilidades, mas autoriza a justificativa de preços por outros meios idôneos.

90. A Administração declarou a razoabilidade do valor da contratação (SEI 2470869), porém, a documentação

juntada aos autos parece não ser suficiente para tal comprovação, eis que a justificativa do preços está fundamentada em um única nota fiscal emitida pela empresa (SEI 2463792). **Recomendável** juntar outras notas fiscais com contratações semelhantes de objeto da mesma natureza, ou outros meios idôneos, no período de até 01 ano anterior à contratação para justificar o preço contratado.

Recomendação:

91. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. complementar a justificativa do preço com a juntada outros documentos (*três notas fiscais, ou outros documentos idôneos, ou apresentar justificativa*) que comprovem que os preços da presente contratação são compatíveis com aqueles cobrados pela empresa em outras contratações da mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data desta contratação ou por outro meio idôneo. No caso, fora juntada apenas uma nota fiscal emitida em 22/09/2025.

92. Veja que admite-se a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em **casos excepcionais**, mediante **justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente** (art. 6º, § 5º).

j) autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)

93. A Administração competente deverá autorizar a presente contratação por inexigibilidade de licitação, observando as regras internas de competência.]

94. **Recomenda-se** que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

Recomendação:

95. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. juntar a autorização da autoridade competente para a presente contratação direta, antes da formalização do ajuste.

5. MINUTA DE CONTRATO

96. Ao elaborar a minuta de contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

○ **substituição do termo de contrato por instrumento equivalente:**

97. O art. 95, II, da Lei n. 14.133, de 2021, autoriza a substituição do termo de contrato por instrumento equivalente

(carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço), nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

98. A Orientação Normativa AGU n. n. 84, de 2024, por sua vez, fixou o entendimento de que é possível a substituição sempre que o valor do contrato se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, nos termos do art. 95, I, da Lei n. 14.133, de 2021.

99. O art. 95, §1º, da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o instrumento substitutivo deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei, no que couber, de forma que preveja as condições essenciais que regerão a execução contratual, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, entre outras.

100. No caso, não foi apresentada minuta de contrato, apenas a minuta do **Anexo I, ao TR**, que traz as regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato. Considerando a entrega imediata e integral do bem, bem como a ausência de obrigação futura, é possível a adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato, nos termos da ON AGU n. 84/2024.

Recomendações:

101. Quanto ao conteúdo das alterações destacadas no Anexo I, **recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:**

a) todo Anexo I deve ser revisado para que seja **escolhida a redação opcional adequada**, a exemplo do item 1.1 e item 1.3.2, bem como serem **preechidas as lacunas** existentes conforme orientação constante no modelo padronizado.

b) **manter o item 4.1.1 ou justificar sua exclusão**. Recente julgado do TCU onde entendeu ser irregular a alteração de cláusula padrão em modelo de minuta de termo de referência, edital ou contrato padronizado ou outros documentos elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União **sem a justificativa** no processo licitatório:

Acórdão 1148/2026 Plenário

Licitação. Edital de licitação. Cláusula obrigatória. Supressão. Justificativa. Minuta. Modelo. **É irregular a supressão, sem justificativa no processo licitatório**, de cláusula padrão constante de modelo de minuta de termo de referência, edital, contrato padronizado ou outros documentos elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, por violar o art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021. (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia)

c) **preencher a lacuna** do item 8.1 para indicar o foro.

○ **aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD):**

102. A Lei n. 13.709, de 2018, (LGPD) 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.

Recomendação:

103. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. observar o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos.

104. O parecer acima referido fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos,

[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

o **Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas e observância da Lei de Acesso à Informação – LAI**

105. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

III. CONCLUSÃO

106. Em face do exposto, o parecer é pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 14, 30, 41, 45, 51, 60, 73, 80, 91, 95, 101 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

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

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 09 de junho de 2026.

MARIA ANGELA PINTO SILVA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103008724202696 e da chave de acesso cb02de7a



Documento assinado eletronicamente por MARIA ANGELA PINTO SILVA, 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 3245903102 e chave de acesso cb02de7a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA ANGELA PINTO SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-06-2026 18:17. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
