ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO
CONSULTORIA (CONSU)
RUA PEDRO VICENTE, 625, SÃO PAULO - SP - CEP 01109-010

DESPACHO Nº 00124/2026/CONSU/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23429.001515/2025-68
INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSAO PAULO
ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo o PARECER Nº 01520/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU.

2. Ao consulente.

São Paulo, 17 de junho de 2026.

RODRIGO DE BARROS GODOY
Procurador Federal
PF/IFSP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23429001515202568 e da chave de acesso 6c9e0bc2

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO DE BARROS GODOY, 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 3257248263 e chave de acesso 6c9e0bc2 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO DE BARROS GODOY, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-06-2026 16:29. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

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

PARECER Nº 01520/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23429.001515/2025-68
INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSAO PAULO
ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e sem dedicação exclusiva de mão de obra. Critério de julgamento pelo menor preço. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de manutenção, asseio e conservação (preventiva e corretiva), incluindo serviços de manutenção predial de bens móveis e imóveis, com fornecimento de mão de obra residente (com dedicação exclusiva), bem como manutenção preventiva, corretiva e preditiva nos aparelhos de refrigeração e climatização, com fornecimento de mão de obra não residente (sem dedicação exclusiva), e também manutenção das áreas verdes do campus, com fornecimento de mão de obra não residente (sem dedicação exclusiva), entre outros serviços de manutenção diversos a serem prestados eventualmente, com mão de obra não residente (sem dedicação exclusiva), além do fornecimento de peças de reposição, ferramentas, equipamentos, materiais de consumo e demais insumos necessários, no valor estimado de R$ 484.046,41.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

a. documento de formalização de demanda (fls. 546 a 549/5ca6d4971f)
b. autorização da autoridade administrativa (fls. 902 a 904/67149130e2)
c. portaria nº 8628/IFSP, de 10 de novembro de 2025 (fls. 919 a 921)
d. ofício nº 138/2025 - DGP-PRD/PRO-PRD/RET/IFSP (fls. 922 e 923/b46b373cfc)
e. estudo técnico preliminar (fls. 558 a 563/0231437917)
f. mapa de riscos (fls. 565 a 568/7226aaad4f)
g. Convenção Coletiva de Trabalho (fls. 850 a 873/c69e1e58f6)
h. tarifa de transporte (fls. 875 e 876/e4cba35737)
i. pesquisa de preços (fls. 674, 676 a 839/8d1bf663fa, 60682e75bb, 74ccbcb6af, 598bea3395, 3fbab8fb4f, 9cc5cbf799, f2fdc132fe)
j. mapa comparativo de preços (fls. 841 a 845/017529591f)
k. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (fls. 847 e 848/6389c2ca3d)
l. planilha de custos e formação (fls. 1007 a 1021/3c1976246b)
m. termo de referência (fls. 1093 a 1165/0c28930e36)
n. lista de ar condicionados (fls. 668 a 670/bca0aeff32)
o. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. 926 a 929/7c117f7d0b)
p. indicação da disponibilidade orçamentária (fl. 952/205017d70f)
q. minuta de edital com anexos (fls. 955 a 974/e718cba093)
r. extrato das alterações (fls. 976 a 984/37fd6d5779)
s. minuta de contrato (fls. 986 a 1000/8f24f688c8)
t. certificação processual (fls. 1076 a 1080/5ddd153977)
u. lista de verificação da regularidade processual (fls. 1066 a 1074/1525a73540)
v. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (fls. 1063 e 1064/b5e203002b).

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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

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

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

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

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

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

9. 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.

10. **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.

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

12. Constam dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (fls. 902 a 904/67149130e2);
- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (item 2 do DFD - fls. 546 a 549/5ca6d4971f);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (item 2.3 do TR);

Recomendação:

13. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável;
b. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

14. A Administração deve declarar expressamente que o serviço a ser licitado é comum, a fim de comprovar a adequação do uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c Orientação Normativa AGU n. 54/2014).

15. Tal declaração consta dos autos (item 1.2 do termo de referência).

16. **Importante**: somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Do serviço de manutenção de equipamento

17. Considerando o vulto da contratação, é recomendável que a Administração faça um estudo sobre o valor de mercado dos bens objeto da manutenção, a fim de aferir a vantajosidade econômica da presente licitação.

18. Para efeitos de parâmetro, o artigo 3º do Decreto n. 9.373, de 2018, estabelece que um bem é considerado recuperável ou antieconômico a depender do valor de sua manutenção, sendo que deve ser de até 50% do valor de mercado, conforme segue:

> Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:
>
> I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;
>
> II - **recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;**
>
> **III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsoletismo;** ou
>
> IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

Recomendação:

19. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. demonstrar a vantajosidade econômica da presente licitação, considerando o valor estimado da contratação e o valor de mercado de cada um dos equipamentos objeto de manutenção.

20. Ademais, o objeto da presente licitação é a contratação de empresa para manutenção preventiva e corretiva de equipamentos. Ocorre que não há qualquer previsão de pagamento diferenciado para a manutenção corretiva, sendo que o valor mensal do contrato deve englobar toda a forma de prestação do serviço.

21. Isso significa que a Administração optou pela contratação com cobertura de risco, ou seja, pagamento à contratada por um valor fixo mensal, independentemente do número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

22. Dessa forma, o preço da manutenção corretiva, cuja demanda é variável, estará embutido na planilha e será pago ainda que não haja execução do serviço. Essa opção da Administração pode gerar sobrepreço nas propostas, em razão da incerteza dos licitantes em relação ao número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

23. O TCU entende que essa alternativa não é adequada, devendo ser evitado o pagamento de valores fixos para serviços com demanda variável:

> 9.3. determinar à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal - Ditec/DPF que, nos próximos editais, projetos básicos e contratos porventura elaborados em substituição à Concorrência 002/2006 - Ditec, objetivando a contratação dos serviços de manutenção do Sistema Afis e demais ali descritos: (...)
>
> 9.3.5. estabeleça critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais, com base na mensuração de resultados, **evitando o pagamento de valores fixos**, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-TCU-Plenário, item 9.3 e subitens. (AC-0889-20/07-Plenário) - g.n.

> [Voto] 10. O termo de referência deficiente, sem detalhamento dos serviços a serem prestados e a sua forma de medição (irregularidade 295 descrita na alínea 'a'), propiciou que se pagasse mensalmente à contratada um valor fixo de R$ [...] pela manutenção de equipamentos, quer tenha havido apenas um conserto/manutenção simples, quer tenha havido vários e complexos. [...] Diferentemente do que afirmou o responsável, não é possível sustentar que o termo de referência estava suficientemente especificado se não havia uma estimativa de quais serviços seriam prestados mensalmente e em quais equipamentos. O termo não esclareceu qual seria a periodicidade da manutenção preventiva dos aparelhos, nem estabeleceu, para os casos de manutenção corretiva, as expectativas de conserto. A previsão genérica de que a manutenção seria feita em todos os aparelhos e o estabelecimento de um valor fixo mensal para remunerar esses serviços não atende aos arts. 3º, II, da Lei 10.520/2002 e 9º, I, do Decreto 5.450/2005. (Acórdão n. 434/2016-Plenário) g.n.

24. Este também é o entendimento da Procuradoria-Geral Federal, conforme orientação traçada no Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

> É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa. (NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

Recomendação:

25. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. verificar se é possível o pagamento da manutenção preventiva - que é programada e previamente conhecida - por um valor fixo; e o pagamento da manutenção corretiva - que é incerta quanto ao número de vezes - por demanda.
b. se a opção for pela manutenção corretiva do pagamento com valor fixo mensal (com cobertura de risco), para evitar questionamentos futuros, deve demonstrar que a alternativa adotada é a mais econômica e eficiente para a Administração, com base em dados técnicos concretos, considerando-se inclusive a economia de escala, uma vez que, aparentemente, o preço proposto pelas licitantes embutiria valores relativos a serviços cuja prestação é incerta.

Da viabilidade jurídica da terceirização

26. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou

complementares, observadas as vedações a seguir:

> Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**
>
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
>
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
>
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
>
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
>
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
>
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
>
> Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

27. **Importante**: a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderão ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

> Art. 9º **Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:**
>
> I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
>
> II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
>
> III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
>
> IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
>
> Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

28. A Administração deve atestar nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas, conforme os dispositivos acima citados, como condição preliminar para o prosseguimento da licitação.

29. A Administração declarou que as atividades podem ser terceirizadas em razão de "preenchimento de lacuna e atendimento da demanda instalada, uma vez que esta Instituição não dispõe em seu quadro de pessoal de recursos humanos suficientes para o atendimento do serviço requisitado" (fls. 546 a 549/5ca6d4971f), bem como certificou que tais atividades possuem cargos em extinção, em conformidade com a Lei n º 9.632, de 1998, e o Ofício nº 138/2025 - DGP-PRD/PRO-PRD/ RET/IFSP (fls. 922 e 923/b46b373cfc).

Documentos obrigatórios

30. O artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação deve se compatibilizar com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

31. Para o adequado planejamento, o gestor deve observar as diretrizes e determinações constantes da **Lei n. 14.133, de 2021, do Decreto n. 10.947, de 2022 e das IN SEGES/ME n. 58/2022, IN SEGES/ME n. 81/2022 e IN SEGES/MP n. 5/2017.**

32. Recomenda-se observar as orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para a elaboração dos documentos da fase de planejamento.

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

a) Documento de Formalização da Demanda

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

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

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

36. 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).

37. **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.

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

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

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

40. São vedadas especificações do objeto da licitação que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei n. 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas **cautelas** para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

41. **Importante**: a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP n. 05/2017:

- prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

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

Recomendação:

43. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. como o item 2 do DFD só descreve a contratação em si, deve elaborar justificativa para a necessidade da contratação, considerando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37), bem como aqueles previstos no art. 5º da Lei n. 14.133, de 2021: interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

44. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

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

45. 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.**

46. 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).

47. **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.

48. **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.

Recomendação:

49. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. com exceção da lista de ar condicionados (fls. 668 a 670/bca0aeff32) que foi estimado a quantidade de produtos, **mas não demonstrado sobre como foi feito o valor estimado das visitas técnicas, consertos, instalação e desinstalação**, é necessário complementar a justificativa para a estimativa de todos os quantitativos, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. **Instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas)**.

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

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

51. **Alerta-se**: a elaboração da planilha de preços detalhada somente pode ser dispensada nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

52. Em serviços de manutenção de equipamentos , é necessário que a Administração avalie a elaboração de planilha de custos detalhada, contendo, separadamente como custo unitário, o serviço de manutenção preventiva, o serviço de manutenção corretiva, o valor da mão de obra, os insumos e peças de utilização provável, ainda que não haja tabela oficial de preços.

53. A estimativa do valor da contratação deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

54. Para tanto, é necessária uma adequada pesquisa de preços, que reflita, com a maior exatidão possível, os preços praticados no mercado. A **IN SEGES/ME n. 65, de 2021**, traz a metodologia detalhada a ser observada para a elaboração da pesquisa de preços.

55. **Atenção**: é imprescindível que sejam definidos os preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação.

56. **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.

Parâmetros da pesquisa

57. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º):

> Inciso I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou Sistema de Compras do Governo Federal.
>
> Inciso II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

58. Nas duas hipóteses, deve ser observado o índice de atualização de preços correspondente.

59. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V.

60. **Importante**: a pesquisa deve *(i)* registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; *(ii)* observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).

61. **Atenção**: como foi adotada a **pesquisa direta com fornecedores (art. 5º, IV),** devem ser observadas as cautelas estabelecidas no **art. 5º, § 2º**, em especial:

- juntar aos autos a solicitação formal de cotação feita aos fornecedores, por meio de ofício ou e-mail;
- **manifestação técnica fundamentada acerca da escolha dos fornecedores consultados, constando todas as informações estabelecidas no § 2º do art. 5º;**
- **demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais;**
- **que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.**

Metodologia para obtenção do preço estimado

62. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços,** desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

63. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).

64. 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).

65. O preço estimado da contratação poderá ser obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, § 2º).

Formalização da pesquisa

66. A pesquisa deve ser formalizada nos termos do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021, em **documento único juntado aos autos, contendo:**

- a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa;
- indicação das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico usado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

67. **Alerta-se**: a mera juntada das telas de pesquisa ou os orçamentos obtidos não é suficiente, sendo **necessária manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados,** com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

Recomendação:

68. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. justificar a não utilização dos parâmetros preferenciais e demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n.

65/2021).

c. certificar que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital (art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
d. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

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

69. É, também, dever da Administração elaborar planilha detalhada para os serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n. 14.133, de 2021).

70. **Alerta-se**: a elaboração da planilha de custos e formação de preços (PCFP) é **essencial** nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se de instrumento **indispensável** para fins de aferição de exequibilidade, detalhamentos dos custos unitários, viabilização do pagamento, repactuação e gestão contratual (item 2.9, b.1, Anexo V e itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, todos da IN SEGES/MP n. 05/2017).

71. **Registre-se**: a Administração deve utilizar o modelo de PCFP que consta do **Anexo VII-D** da IN SEGES/MP n. 05/2017. O modelo deve ser adaptado às características do serviço licitado e às necessidades do órgão contratante, com a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço. O modelo de PCFP deverá vir como anexo do ato convocatório, para ser preenchido pelos licitantes (itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, IN SEGES/MP n. 05/2017).

72. **Atenção**: a mera juntada das telas de pesquisa ou os orçamentos obtidos não é suficiente, sendo **necessária manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados,** com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

73. 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. Serão ressaltados apenas os pontos juridicamente relevantes, a fim de orientar a atuação administrativa.

74. No caso dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o orçamento da licitação deve ser feito considerando **três categorias de custos envolvidos na contratação**, que serão detalhados a seguir: *(i)* os custos relacionados à mão de obra, *(ii)* os custos decorrentes do mercado e *(iii)* os custos vinculados a tributos e tarifas públicas.

Custos de mão de obra

75. É a principal parcela de custo nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Decorrem, direta ou indiretamente, do pagamento da remuneração aos trabalhadores alocados na execução do contrato e engloba todo e qualquer custo que se relacione com a mão de obra, como remuneração (que inclui salário, adicionais, horas extras, entre outros), encargos sociais e trabalhistas e benefícios mensais e diários (incisos II, VII, XIX e XXII do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

76. Para estabelecer os valores dos custos de mão de obra, a **primeira providência** da Administração é **verificar se existe instrumento coletivo vigente,** que fixe os direitos das categorias envolvidas na contratação na base territorial de prestação dos serviços: convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo ou sentença normativa (art. 5º, §2º, Decreto nº 12.174, de 2024 e art. 4º, da Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024).

77. **Importante**: a Administração deverá observar o procedimento previsto na Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024, em especial:

- certificar que o instrumento coletivo (CCT) abrange a categoria profissional **exata**, envolvida na contratação, conforme definido na CBO;
- certificar que o instrumento coletivo (CCT) está **vigente**;
- certificar que o instrumento coletivo (CCT) é válido na **base territorial** onde será prestado o serviço;
- juntar cópia do instrumento coletivo (CCT) aos autos.

78. **Ressalta-se**: os instrumentos coletivos devem estar dentro do prazo de vigência e devem abranger a base territorial onde será prestado o serviço, sendo vedada a ultratividade (art. 614, §3º, CLT).

79. Sobre a **remuneração** dos trabalhadores vinculados à execução do contrato, a Administração deverá observar o procedimento previsto na Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024, em especial:

- observar o piso estabelecido na CCT para a categoria, sendo vedado qualquer tipo de analogia com categorias similares (art. 48, II, da Li n. 14.133, de 2021, art. 5º, §2º, do Decreto n. 12.174, de 2024, art. 5º, VI, e Anexo I, XXII, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- se pretende pagar acima do piso estabelecido na CCT, comprovar que necessita de profissionais com experiência/habilitação superior à daqueles que são remunerados pelo piso salarial no mercado (art. 5º, VI, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- observar eventuais adicionais que incidam sobre o salário, que devem ser definidos em lei ou na CCT (periculosidade, noturno, insalubridade, horas extras). Se não houver CCT para a categoria, apenas os adicionais que decorram de lei podem ser previstos.
- O reembolso-creche constitui benefício social mínimo obrigatório nos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, por força do Decreto nº 12.926, de 2026, regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147, de 13 de abril de 2026. A obrigação independe de previsão em convenção coletiva, acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa: na ausência de instrumento coletivo que discipline o benefício, o valor a ser incluído na planilha de custos será apurado por pesquisa de preços praticados no âmbito da Administração Pública ou no mercado, vedada a fixação em montante superior ao benefício equivalente concedido aos servidores públicos da contratante, nos termos do art. 5º, § 3º, do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, na redação dada pelo Decreto nº 12.926, de 2026.

80. **Atenção**: a Administração deve observar o disposto no art. 135, §§1º e 2º, da Lei n. 14.133, de 2021:

> §1º A Administração **não se vinculará** às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **matéria não trabalhista,** de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.
>
> § 2º É **vedado** a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública**. (g.n.)

81. O modelo de planilha de custos, Anexo VII-D da IN n. 5, de 2017 (Submódulo 2.3), também traz as seguintes observações:

> Nota 1: O valor informado deverá ser o custo real do benefício (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).
>
> Nota 2: Observar a previsão dos benefícios contidos em Acordos, Convenções e Dissídios Coletivos de Trabalho e atentar-se ao disposto no art. 6º desta Instrução Normativa.

82. Sobre a previsão de **benefícios mensais e diários**, a Administração deverá observar o procedimento previsto na Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024 (custos mínimos relevantes), em especial:

- verificar quais são os benefícios previstos na CCT e indicar quais são os custos unitários mínimos relevantes que devem ser observados pelos licitantes (art. 5º, do Decreto n. 12.174, de 2024, art. 4º, §§ 1º e 2º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024);
- adotar, como custos mínimos relevantes, apenas os benefícios que contemplem todos os trabalhadores representados pelo respectivo sindicato (art. 4º, §3º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024);
- condicionar o pagamento dos valores dos benefícios à comprovação de que a contratada quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada (art. 121, §3º, II, da Lei n. 14.133, de 2021);
- na ausência de CCT vigente na base territorial, prever apenas benefícios que decorram de lei, como o vale-transporte (Lei n. 7.418, de 1985). Não é possível prever qualquer outro tipo de benefício, ainda que por analogia a outra categoria ou que estejam em CCT com vigência expirada.

83. Observa-se que a CCT utilizada pela Administração para a elaboração da PCFP (paradigma) não contempla a categoria específica indicada no objeto da licitação, pois sua abrangência é para grupos específicos **OU** para categoria similar mas não idêntica.

84. Dessa forma, a CCT indicada não pode ser utilizada pela Administração para compor os custos relacionados à mão de obra.

85. **Importante**: no caso, como não há instrumento coletivo em vigor apto a reger a categoria na respectiva base territorial, a Administração deverá realizar **pesquisa de preços em fontes diversas para estimar os salários**, nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. É o que dispõe a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, em seu Anexo I, XXII e Anexo V, item 2.9., alínea "b.2":

> XXII - SALÁRIO: valor a ser efetivamente pago ao profissional envolvido diretamente na execução contratual, não podendo ser inferior ao estabelecido em Acordo ou Convenção Coletiva, Sentença Normativa ou lei. **Quando da inexistência destes, o valor poderá ser aquele praticado no mercado ou apurado em publicações ou pesquisas setoriais para a categoria profissional correspondente**. (g.n.)
>
> 2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:
>
> (…)
>
> b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:
>
> (…)
>
> b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

86. **Recomenda-se** que a Administração consulte **contratos administrativos vigentes**, firmados por outros órgãos, com objeto similar ao que será contratado, ainda que o parâmetro utilizado para compor os preços desses contratos tenha sido a própria convenção coletiva de trabalho não mais vigente (art. 5º, da IN n. 65/2021).

87. Não é possível utilizar os salários de uma categoria por analogia à outra, bem como de um município para outro. Não havendo CCT válida no respectivo município ou para a categoria, impõe-se a pesquisa de preços para estimar a remuneração.

88. Na ausência de CCT vigente na base territorial, realizar pesquisa de mercado para definição do salário, consultando fontes diversas, nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, sendo vedada a utilização de CCT de outras categorias, ainda que por analogia, para a concessão de reajustes salariais.

89. **Alerta-se**: a Administração deve estar atenta à questão do reajuste em sentido amplo da contratação, pois, caso persista inexistência de CCT válida, **não se aplica** o instituto da repactuação e sim o reajuste em sentido estrito (reajuste por índice). Como a remuneração foi estabelecida por **pesquisa de mercado**, apenas outra pesquisa de mercado ou a aplicação de um índice de reajuste adequado é que poderiam refletir eventuais perdas existentes.

90. **Importante**: reconhecida a inexistência de convenção coletiva de trabalho aplicável, é juridicamente inviável a invocação do instituto da repactuação para a recomposição salarial, devendo ser feito o reajustamento de preços por índice, na data-base anual vinculada à data do orçamento estimado, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro resguardado pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e pelos arts. 25, § 7º, e 92, § 3º, ambos da Lei nº 14.133/2021;

91. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

1. inexistindo CCT válida, excluir os benefícios previstos na planilha que não decorram de lei, como vale-alimentação, cesta básica, plano de saúde, auxílio funeral, entre outros, ajustando a PCFP e o valor da contratação.
2. em se tratando de benefícios legalmente previstos, como o vale transporte, os valores a serem pagos à contratada devem ser condicionados à comprovação de que a empresa, de fato, quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada e tão somente referente aos empregados beneficiários.
3. adotar no Edital/Termo de Referência a previsão adequada da forma de reajustamento dos custos de mão de obra, a saber: tal custo deve ser tratado como **custo de mercado** e não custo decorrente de mão de obra atrelada a um instrumento coletivo. Isto porque, a definição do valor dos salários decorreu de pesquisa de mercado, ou seja, em nenhum momento foi atrelada à CCT.

92. **Alerta-se**: a Administração somente pode prever benefícios que decorram de lei ou de instrumento coletivo em vigor (CCT), devendo adotar o mínimo obrigatório (IN SEGES/MP n. 05/2017, Anexo VII-B, item 2.1., alínea "b").

93. Qualquer benefício suplementar, como vale-alimentação, auxílio saúde, auxílio-funeral, cesta básica, entre outros), **depende de obrigação por força de lei ou instrumento coletivo em vigor** e exige comprovação de quitação durante a execução contratual (IN SEGES/MP n. 05, de 2017, Anexo VIII-B, item 2.1., alínea "c4" e item 10.5, alínea "d.4").

94. A Administração **não deve prever benefícios que não decorram de lei quando não há CCT** válida para a categoria na respectiva base territorial, ainda que por analogia, sob pena de ferir o princípio da unicidade sindical, e ainda de criar direitos, benefícios e vantagens indevidamente.

95. O enquadramento sindical ocorre em função da atividade econômica preponderante da empresa e não por imposição de terceiros, muito menos por conta de licitações públicas (Voto do Relator Min. Bruno Dantas, item 22, Acórdão TCU n. 1097/2019-Plenário, Parecer n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Súmula n. 374 do TST).

96. Nesse sentido, ainda, a Administração deve observar a IN SEGES/MGI n. 176, de 2024, que estabelece os procedimentos para adoção dos custos mínimos a serem observados na elaboração da PCFP.

Recomendação:

97. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. verificar se existem CCTs em vigor nas respectivas bases territoriais e para as categorias abrangidas, para atualização das planilhas de custos. Recomenda-se consultar o endereço eletrônico http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo do Ministério do Trabalho.
b. se for o caso, indicar, em campo específico da planilha, qual foi a convenção coletiva de trabalho ou instrumento coletivo adotada(o) como paradigma, com os respectivos anos de celebração e períodos de vigência, para informar o piso salarial da categoria em cada base territorial (art. 8º, II, da CF/88 e art. 2º, II, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024).
c. caso não haja CCT em vigor, realizar pesquisa de mercado para a adequada estimativa de preço de referência da mão de obra afeta à execução do serviço, que deve ser realizada nos termos da IN n. 65/2021.
d. atualizar a PCFP, a estimativa do valor da contratação e o critério de aceitabilidade de preços, observado o disposto na IN n. 65/2021 e as diretrizes sobre as contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão

de obra contidas na IN SEGES/MP n. 05/2017.

e. inexistindo CCT válida, excluir os benefícios previstos na planilha que não decorram de lei, como vale-alimentação, cesta básica, plano de saúde, auxílio funeral, entre outros, ajustando a PCFP e o valor da contratação.
f. em se tratando de benefícios legalmente previstos, como o vale transporte, os valores a serem pagos à contratada devem ser condicionados à comprovação de que a empresa, de fato, quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada e tão somente referente aos empregados beneficiários.
g. apresentar a **manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados,** com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

Custos de mercado

98. São os custos não vinculados a tarifas públicas, atos normativos ou instrumentos coletivos, ou seja, são negociados livremente no mercado. O inciso X do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017, define insumos como *uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos serviços.*

99. A estimativa do valor dos insumos deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

100. Para tanto, é necessária uma adequada pesquisa de preços, que reflita, com a maior exatidão possível, os preços praticados no mercado. A **IN SEGES/ME n. 65, de 2021**, traz a metodologia detalhada a ser observada para a elaboração da pesquisa de preços.

101. **Atenção**: é imprescindível que sejam definidos os insumos e seus preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global.

102. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º).

103. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V.

104. **Importante**: a pesquisa deve *(i)* registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; *(ii)* observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).

105. **Atenção**: como foi adotada a **pesquisa direta com fornecedores (art. 5º, IV),** devem ser observadas as cautelas estabelecidas no **art. 5º, § 2º**, em especial:

- juntar aos autos a solicitação formal de cotação feita aos fornecedores, por meio de ofício ou e-mail;
- manifestação técnica fundamentada acerca da escolha dos fornecedores consultados, constando todas as informações estabelecidas no § 2º do art. 5º;
- demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais;
- que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

106. **Alerta-se**: a utilização de **ferramenta privada de pesquisa** de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação **não atende aos requisitos da legislação**, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

107. Esse tipo de ferramenta não se trata de informação oficial. **A fonte oficial devem ser os parâmetros previstos no art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, e art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021**. A utilização dessas ferramentas pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

108. No caso, a Administração fez a pesquisa utilizando "Fonte de Preços" (item 1 do despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (fls. 847 e 848/6389c2ca3d).

109. Assim, a Administração **deverá juntar aos autos os documentos relativos às informações oficiais e originais (parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021) que confirmem e reforcem a pesquisa** realizada com o auxílio de ferramenta privada de pesquisa de preços, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

110. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços,** desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

111. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).

112. 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).

113. O preço estimado da contratação poderá ser obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, § 2º).

114. A pesquisa deve ser formalizada nos termos do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021, em **documento único juntado aos autos, contendo:**

- a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa;
- indicação das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico usado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

Recomendação:

115. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. esclarecer como foi feita a estimativa de custos de mercado (insumos), juntando a documentação pertinente, nos termos da IN SEGES/ME n. 65/2021.
b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
c. certificar que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital (art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
d. como a pesquisa foi feita utilizando ferramenta privada de pesquisa (Fonte de Preços), juntar os documentos relativos às informações oficiais e originais (parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021) que confirmem e reforcem a pesquisa, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
e. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas

> aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

Custos vinculados a tributos e tarifas públicas

116. Sobre esses custos, a Administração deve ter a cautela de inserir, na PCFP, a **alíquota real do tributo municipal (ISS) de cada localidade** em que o serviço será prestado. **Recomenda-se**, ainda, juntar eventual ato normativo que estabeleça o valor do vale-transporte, viabilizando, assim, eventual repactuação futura. Exigência cumprida na tarifa de transporte (fls. 875 e 876/e4cba35737).

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

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

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

118. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei n. 14.133/2021):

> I - a responsabilidade técnica;
>
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

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

> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
>
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
>
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

120. **Atenção**: o parcelamento do objeto é a regra. O **agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada** adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação (Acordão TCU n. 2529/2021 - Plenário).

121. **Destaca-se** que a reunião, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos n. 148/2013 - TCU).

122. Registre-se que o agrupamento de itens **não** pode se fundar na invocação **geral** de que há necessidade de integração entre os serviços a serem contratados. A justificativa deve demonstrar os aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. O TCU possui entendimento nesse sentido (Acórdão n. 1972/2018-Plenário):

> 30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.
>
> [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente.

> Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.
>
> 33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.
>
> 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

Recomendação:

123. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

> a. complementar a justificativa apresentada para o agrupamento do objeto da licitação, para que considere os parâmetros do art. 40, §3º, Lei n. 14.133/2021 e da Súmula n. 247 do TCU.
> b. justificar a contratação conjunta de mão de obra e materiais, nos termos do item 3.8 do Anexo III, da IN SEGES/MP n. 05/2017. O esclarecimento deve ser feito com base em razões técnicas e comprovar que a reunião do objeto (mão de obra e materiais/equipamentos), na forma promovida nestes autos, é técnica e economicamente viável e contempla o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado A questão deve ser analisada sob o viés da ampla participação de licitantes, sem perda da economia em escala e de modo a assegurar a vantajosidade da licitação, considerando, para tanto, a necessidade e as especificidades da prestação dos serviços, a logística e as condições de gestão, a realidade de mercado, a eficiência para o atendimento dos resultados pretendidos, a economicidade da contratação, dentre outros fatores.

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

124. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 15 do ETP).

c) Gerenciamento de Riscos ("Mapa de Riscos")

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

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

127. **Atenção:** o mapa de riscos deve conter, **obrigatoriamente,** a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017) e a **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

Recomendação:

128. O ente assessorado deverá:

a. regularizar o mapa de riscos juntado aos autos, pois **falta a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS** (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017). Deve ser feita **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

d) Termo de Referência (TR)

129. 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.

130. **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.

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

- **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

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

a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;

b) justificar a exigência nos autos;

c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;

d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável;

e) priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

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

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

136. **Atenção**: devem ser evitadas previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

137. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4.1 do TR). Todavia, estes não abrangem os serviços sem mão de obra para manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado, com fornecimento de equipamentos e materiais e manutenção preventiva e corretiva das áreas verdes, com podas e roçagem, com fornecimento de equipamentos e materiais. O serviço de poda e roçagem pode envolver queima e descarte adequado do lixo produzido, respeitando a legislação municipal, inclusive, e o serviço de ar condicionado trabalha com produto tóxico para a camada de ozônio, com critérios mais rigorosos de práticas de sustentabilidade.

- **observação do catálogo de padronização:**

138. O catálogo eletrônico de padronização, definido pelo art. 6º, inciso LI, da Lei n. 14.133, de 2021, encontra-se regulamentado pela Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022. O uso do catálogo é, via de regra, **obrigatório**. A não utilização do catálogo de padronização é situação excepcional, a ser justificada por escrito nos autos (art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022).

139. No caso, a Administração, não justificou a não utilização do catálogo, mas foi realizada uma consulta[1] na data de assinatura do parecer e verificou-se que o objeto contratual não consta no catálogo de padronização.

- **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Do objeto

a) provavelmente foi algum erro na minuta que não foi tirado "a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra" no item 1.1. Importante que a área técnica retire a redação destacada no documento definitivo.

b) repisa-se a necessidade da Administração demonstrar a vantajosidade em um único contrato conter manutenção predial preventiva e corretiva, com dedicação exclusiva de mão de obra, com o fornecimento de uniformes, equipamentos e materiais, serviço sem mão de obra para manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado, com fornecimento de equipamentos e materiais e serviços sem mão de obra exclusiva preventiva e corretiva de manutenção das áreas verdes, com podas e roçagem, com fornecimento de equipamentos e materiais. Além do mais o serviço sem mão de obra para manutenção preventiva e corretiva (item 2) não se restringe aos ar condicionados, segundo o item 5.1.12.15.1 do TR:

5.1.12.15.1. Os profissionais que poderão ser solicitados no item 02 - mão de obra não residente - equipe volante - não estão limitados às manutenções prediais. O item 02 destina-se à contratação de mão de obra volante para todos os tipos de manutenção, não só a predial, como, também:
. Manutenção nos extintores (recarga);
. Manutenção de catracas;
. Manutenção de cancelas;
. Manutenção no portal antifurto da biblioteca;
. Manutenção em eletrodomésticos e equipamentos eletrônicos, tais como: micro-ondas, geladeira, frigobar, smart tv,
impressora, nobreak, aparelho e caixa de som, etc;
. Manutenção em máquinas e ferramentas, tais como: cortador de grama, soprador, furadeira, parafusadeira, serra,
etc;
. Demais tipos de manutenção não listadas neste item.

c) Além da lista acima ser ampla demais, violando o Princípio da Licitação, ela é apenas exemplificativa. Não houve estimativa de quantidades, violando exigência legal, bem como não foi listado os requisitos, equipamentos e materiais de cada um. Verifica-se que todos os serviços são de naturezas totalmente diferentes e que cada um requer especificações distintas, inclusive na área ambiental, como já alertado. A vantajosidade deve ser demonstrada com a contratação de cada serviço separado e com a contratação em conjunto. Importante esclarecer, também, que a fundamentação não pode se restringir ser mais vantajoso um contrato em relação a gestão de vários contratos, pois o gestor, na presente contratação, pode ter uma dificuldade maior em gerir um contrato com 3 tipos de serviços que não se comunicam do que gerir três contratos diferentes.

d) em relação ao item i do grupo 1 do item 1.1: em relação à descrição do objeto, incluir a quantidade de forma adequada, para melhor detalhamento do objeto. A Administração limitou-se a indicar que a unidade de medida adotada seria "Unid.", com a quantidade equivalente a "1", o que, por óbvio, não retrata o quantitativo de serviços, mão de obra e insumos necessários para a execução do objeto licitado. Vale registrar que a IN 5/2017, em seu Anexo VII-A, item 6.2, "a", determina que os licitantes apresentem proposta com os preços unitários, de forma que, para tanto, as quantidades reais devem estar presentes na descrição do objeto. Como este serviço está sendo licitado por posto, ao menos, o quantitativo unitário por posto e o total a serem contratados deve constar da descrição do objeto.

e) itens 1.1 e 1.1.6: fixar **preços unitários máximos para cada item do objeto** (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021).

f) item 1.1: dimensionar o objeto, incluindo materiais e equipamentos, de acordo com sua necessidade, evitando que a contratada apresente proposta com sobrepreço para fazer frente a eventual necessidade não prevista. Observa-se que é vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

A ausência desse tipo de informação, além de ferir o art. 18, §1º, IV e VI da Lei n. 14.133/2021, atenta contra o caráter competitivo do certame e a isonomia entre os licitantes, uma vez que a empresa eventualmente contratada para manutenções anteriores detém tais informações e, com isso, pode oferecer proposta em situação de vantagem, prejudicando a disputa. Essa conduta atinge os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, que devem nortear a atuação administrativa (Acórdão TCU n. 2229/2019-Plenário).

Ademais, o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades (Acórdão 2459/2021-P).

g) retificar as indicações nos item 1.1.4., 5.3.2.6.12.2., 5.3.2.6.13, 5.4.9., 5.5.2.5, 5.5.2.6, 5.16.1.4., 7.5.6. e 7.5.9.

h) item 3.2: vide o que foi alertado na pesquisa de preços no estudo técnico preliminar.

i) item 5.4.1: conforme alertado, o TR não tem apêndice,

Serviço de manutenção de equipamentos

j) em relação ao documento que consta às fls. 644 e 660 (466e19de51), além de não está claro se engloba todos os serviços ou apenas com dedicação exclusiva de mão de obra, provavelmente, ele, também, não está mais válido, visto que constava como apêndice do termo de referência (fls. 570 a 642/3900b0c43b) que foi substituído pelo TR (fls. 1093 a 1165/0c28930e36), o qual não possui anexos. Assim, deve a Administração estimar as quantidades de material e peças que serão fornecidas pela contratada para a execução de todos os serviços, conforme tratado em tópico próprio, fazendo a respectiva pesquisa de mercado dos custos unitários.

A Administração deve ter condições de listar os materiais e peças de utilização provável na manutenção preventiva e pesquisar seus respectivos valores, haja vista o conhecimento técnico e expertise que detém para tanto. A fim de evitar questionamentos dos licitantes e dos órgãos de controle, bem como atender a jurisprudência do TCU, **deverá ser feita uma lista com a indicação de peças e/ou materiais de utilização provável tanto na manutenção preventiva como na corretiva, o que pode ser feito utilizando os dados da contratação anterior e/ou das manutenções que já foram feitas no aparelho/equipamento ou, ainda, outros contratos com o mesmo objeto firmados pela entidade, além da experiência da equipe técnica**.

Tal lista deve contemplar peças, insumos e tudo o que possa ser previsto para ser utilizado durante a execução do contrato e que guardem pertinência com os serviços discriminados.

Todos esses itens (**insumos, peças**) deverão ter suas quantidades estimadas de forma justificada e embasada em documentação pertinente, com a juntada aos autos da respectiva planilha detalhada. Com base nessa lista, deverá ser feita a pesquisa de mercado, a fim de elaborar o orçamento estimativo adequado.

k) fixar **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade. Deve-se considerar o seguinte: existem três itens distintos em relação ao objeto a ser contratado (a prestação de serviços de manutenção preventiva, serviços de manutenção corretiva e fornecimento de peças), por isso deve haver pressupostos de competitividade em relação a cada item a ser licitado. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor valor dos serviços, pois assim se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para os serviços de manutenção/mão de obra, deixando sem parâmetro a aquisição das peças a serem utilizadas no bojo do contrato.

A Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção**:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, ***deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato****; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).*

Assim, deve haver competitividade em torno do valor do serviço/mão de obra e sobre o valor estimado das peças/materiais/insumos, a fim de se conseguir a proposta mais vantajosa em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o serviço de manutenção/ mão de obra.

Para conseguir essa competitividade em relação às peças, é possível estabelecer um percentual de desconto sobre o valor total estimado de peças. Para tanto, pode-se utilizar valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de peças do fabricante, por exemplo.

Cabe à Administração, na fase de planejamento, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

Para atender às orientações acima, sugere-se que o critério de julgamento seja o **menor preço global,** obtido pelo licitante que ofertar o maior percentual de desconto sobre o valor de tabela das peças e o menor valor estimado para o serviço/mão de obra. Assim, quanto maior o desconto sobre o valor das peças e quanto menor o valor estimado do serviço/mão de obra, menor será o preço global da proposta.

Deve ficar claro que o percentual de desconto deverá incidir sobre o preço da **tabela** do fabricante ou de tabela oficial das peças. E na hipótese de existirem peças não contempladas na tabela do fabricante ou ausentes de tabela oficial de preços, caberá à empresa contratada proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do Acórdão 188/2022 - Plenário:

(...) A outra questão distinta se refere a ilegalidade consistente na formação do preço calçada exclusivamente no custo da mão de obra, em divergência com a metodologia de execução do contrato pelo pagamento dos serviços por demanda (ordem de serviços), uma vez que o custo do serviço de manutenção não está atrelado apenas ao valor da mão-de-obra empregada, mas também deve considerar o custo do material de consumo empregado pelo contratado*. Ora, é essa* ***ilegalidade*** *que é combatida na decisão e que conduziu a determinação de* ***realização de nova licitação****: considerando que a contratação é do* ***serviço de manutenção composto pela mão-de-obra e pelos materiais empregados (ou seja, não se trata apenas do fornecimento de mão-de-obra, mas do resultado final de manutenção predial), o lançamento de valores fixos de insumos diversos na planilha de formação de preços*** *(peça 2, p. 165)* ***exclui a possibilidade de competição entre os licitantes no fornecimento dos insumos necessários à atividade de manutenção e fragiliza, de forma indevida, o princípio de máxima competição entre os licitantes.***

Conforme debatido no acórdão recorrido, ***a licitação deve levar em conta, como critério de escolha da proposta vencedora, o preço dos materiais empregados na atividade de manutenção predial, de modo a considerar tanto a estimativa de serviços de natureza permanentes quanto serviços de natureza eventual, expandindo o espaço de competição entre os licitantes.***

O modelo adotado pela Administração importa um verdadeiro desincentivo para que o contratado busque o menor preço para os valores de insumos, uma vez que o mecanismo de remuneração impõe o pagamento do valor desembolsado comprovado na nota fiscal, com a incidência da parcela de despesas administrativas/ operacionais e o percentual de lucro *(peça 1, p. 165).*

Ou seja, o modelo de contratação cria um incentivo para que o contratado busque o maior preço para os materiais utilizados (limitado ao orçamentos-referência), uma vez que o contratado recebe o percentual de BDI em benefício próprio, o que, ao cabo, dá à contratação uma natureza mais próxima da terceirização de mão-de-obra, ao invés de uma efetiva contratação de serviços de manutenção predial.

O precedente indicado pelo recorrente em nada modifica o entendimento da decisão atacada. No Acórdão 3151/2006-TCU-Segunda Câmara-TCU discutia-se a correlação entre produtividade mínima por profissional e a quantidade de mão-de-obra empregada em contrato de limpeza e conservação, com o objeto distinto do tratado no presente caso (manutenção predial) . Assim, a contratação de serviço de limpeza não está vinculada à contratação de materiais de consumo na mesma forma que se exige no contrato de manutenção predial.

Assim, ***inexiste uma autorização ao órgão público para que a licitação de serviço de manutenção predial possa ser avaliada apenas pelo valor da mão-de-obra ofertada, sem considerar a possibilidade de competição na formação dos preços dos insumos estimados e possível de serem empregados na atividade-fim licitada, justificando a decisão de reconhecimento de nulidade e a determinação de realização de nova licitação****.*

(...)

CONCLUSÕES

A nulidade do Edital de Licitação está relacionada a adoção de critério de escolha da proposta mais vantajosa que considera exclusivamente o preço da mão-de-obra, afastando a possibilidade de concorrência quanto aos insumos empregados na atividade de manutenção predial*, razão pela qual a manutenção da contratação, no caso concreto, decorre apenas do princípio da razoabilidade (continuidade do serviço público e tempo necessário para nova licitação) e afasta de forma correta mais de uma prorrogação contratual.*

Não é correta a invocação do princípio da isonomia quando as demais contratações realizadas por Hospitais Federais no Rio de Janeiro não foram julgadas pela Corte de Contas. Ainda que se considere que a licitação escolheu a proposta de menor preço, ***o modelo de contratação não permitiu a concorrência de forma plena, limitando o escopo do princípio de busca da proposta mais vantajosa previsto na Lei de Licitações, uma vez que o preço dos insumos foi nivelado no mesmo patamar para todos os licitantes.***

As considerações sobre a incidência da IN 5/2017 não são relevantes para a questão fulcral debatida, qual seja, ***a nulidade decorrente do modelo de formação do preço calcada exclusivamente no preço de mão-de-obra fornecida e desconsiderando a possibilidade de concorrência na formação dos preços de insumos utilizados na atividade-fim de manutenção predial****.*

(...) VOTO:

(...) Na realidade, o que levou o TCU a restringir a possibilidade de prorrogações do contrato firmado foi a ***utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, que impossibilitaria "garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993"*** *(itens 22 e 34 do voto condutor e item 9.5 do Acórdão 689/2021-TCU-Plenário)*

O item 6 do edital do Pregão Eletrônico 11/2020 (peça 2, p. 8-9) e a planilha de custos e formação de preços (peça 2, p. 163-166) ***orientaram os licitantes a apresentarem propostas de preços contendo os quantitativos e custos dos profissionais que irão compor as equipes administrativa,*** *de manutenção preventiva (responsável pela execução das tarefas previstas no plano de manutenção) e de emergências.*

Ocorre que o pagamento por postos de trabalho não é a única fonte de remuneração que o Pregão Eletrônico 11/2020 prevê. O termo de referência e a planilha de custos e formação de preços especificam outras duas, igualmente relevantes: "verba mensal de materiais para manutenção preventiva" e "parcela variável de serviços para manutenção corretiva".

Conforme o termo de referência anexo ao edital, cumpre à contratada fornecer os materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva, ***até o limite de R$ 40.000,00 mensais. O valor dos materiais que excederem o valor mensal fixado será ressarcido à contratada, desde que previamente aprovado pela contratante. No caso de serviços necessários à manutenção preventiva, será adotado o preço de mercado, "baseado em pesquisa de pelo menos três fornecedores ou utilizando como referência a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) "*** *(peça 2, p. 77-78)*

Os serviços de manutenção corretiva, por sua vez, são executados a partir de demanda do setor de infraestrutura da contratante, mediante emprego temporário de mão-de-obra que não compõe a equipe dedicada ao contrato, até o limite de R$ 180.000,00 mensais, e seus preços devem corresponder aos custos envolvidos na execução do serviço, tendo por a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) (peça 2, p. 78) .[footnoteRef:2] [2: ***Os valores dos materiais aplicados na manutenção preventiva e dos serviços de manutenção corretiva excedentes aos limites de R$ 40.000,00 e R$ 180.000,00 mensais serão ressarcidos à contratada, desde que previamente aprovados pela Administração, devendo ser acumulados mensalmente, para que não seja ultrapassado o valor global do contrato, ao seu final*** *(peça 2, p. 77-78) .]*

A despeito de o termo de referência prever remuneração por materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva e por execução de serviços de manutenção corretiva, essas fontes foram desprezadas como critério de seleção, que ficou restrito ao menor preço da equipe dedicada ao contrato.

Como resultado, dos R$ 519.163,99 a serem pagos à Navele (peça 105, p. 1-3), R$ 220.000,00 (42% da

remuneração ajustada) dizem respeito a materiais, peças e serviços cujos preços não foram submetidos à disputa entre licitantes.

Ora, não havia motivo para o HFI deixar de adotar critério de seleção que compreendesse o fornecimento de bens e a execução de serviços por demanda, à exemplo da ponderação do maior percentual de desconto sobre a tabela Sinapi.

Nessas circunstâncias, ***não se pode afirmar que a proposta da Navele foi a mais vantajosa para a Administração*** *(argumento "vi") nem que a prorrogação do contrato seja de interesse da Administração (argumento "vii") . Adotasse o HFI critério de seleção consentâneo com a legislação e com as especificidades da contratação, verossímil que licitante distinta se sagrasse vencedora e que menor seria o valor global o contrato.*

Também não há como acolher o argumento "viii". Por força do que dispõe o art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, é lícito o TCU ***abreviar a execução do contrato, ante a presença de irregularidades no certame que lhe deu origem****.*

Por fim, eventuais ilegalidades cometidas por outras unidades hospitalares federais do estado do Rio de Janeiro não compõem o objeto destes autos, para que aqui se possa adotar providências para corrigi-las, ***nem motivo suficiente para manter contrato irregular*** *(argumento "v").*

Não tendo sido apresentados elementos capazes de desconstituir os fundamentos da deliberação atacada, nego provimento ao recurso e mantenho íntegro o Acórdão 689/2021-TCU-Plenário.

Tendo em vista que os documentos peças 103-107, apresentados pela recorrente, constituem indícios de que os contratos de manutenção predial celebrados por outras unidades hospitalares federais do Rio de Janeiro contêm ***irregularidades equivalentes às identificadas nestes autos****, determino à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, em seu plano de fiscalização, ação de controle acerca do tema.*

Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises e conclusões constantes da instrução transcrita no relatório e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado."

l) como não ficou claro se poderá haver deslocamentos na presente contratação, definir objetivamente o local de realização dos serviços, justificando a escolha. Admite-se a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração, levando em conta os custos de deslocamento e a garantia da ampla participação e competitividade do certame (art. 47, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021).

Condições gerais da contratação

m) item 4.46.2: conforme já alertado nas duas cotas da Procuradora subscrita, uma vez exigido ART, o processo será de engenharia:

Caso o objeto seja caracterizado como serviço comum de engenharia, devem ser tomadas as seguintes providências:

a) a equipe de planejamento deve ter integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura , cf. Art. 22, § 1º da IN SEGES/MP nº 05/2017;

b) a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia deve observar o disposto no Capítulo II, do Decreto n. 7.983/2013 e no art. 23, §2º, da Lei n. 14.133/2021;

c) ***deverá ser apresentada ART relativa ao TR e orçamento estimativo, cf. Súmula 260 do TCU, Lei n° 6.496/1977; Resolução CONFEA n° 1.137/2023;***

d) devem ser adotadas as minutas de termo de referência, contrato e lista de verificação para a contratação de Serviços Comuns de Engenharia - disponível em https://www.gov.br/agu/ptbr/ composicao/cgu/cgu/modelos/ licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia, bem como termo de Justificativas Técnicas Relevantes obras e serviços de engenharia atualizado;

e) a minuta de edital deve ser adaptada para contemplar os dispositivos referentes ao serviço de engenharia, inclusive quanto aos requisitos de qualificação técnica.

n) de acordo com a Lei nº 6.496, de 1977, c/c a NBR 16.280 (ABNT), os serviços de manutenção predial com conhecimento de eletricidade e manutenção de ar condicionado exigem ART. Para o serviço de manutenção de ar condicionado também consta a Lei Federal nº 13.589, de 2018, c/c o art. 6º da Portaria nº 3.523/1998 do Ministério da Saúde, já o serviço de manutenção das áreas verdes é classificado como comum. **Assim, como a área técnica optou por não ser serviço de engenharia, os serviços de manutenção predial com conhecimento de eletricidade e manutenção de ar condicionado devem ser retirados do presente certame e serem licitados em uma contratação em conjunto ou separado, após a comprovação da vantajosidade de**

cada espécie de contrato, e cumprir todos os requisitos de uma contratação de engenharia, inclusive, utilizando os modelos corretos da AGU.

o) itens 5.1.12 e 5.1.12.4: deve a área técnica fundamentar em lei as exigências do NR6, NR10, NR16 e NR35, em conformidade com o OFÍCIO Nº 55/2026 - CLT-BRI/DAA-BRI/DRG/BRI/IFSP (fls. 1167 e 1169/ c69169e4c2).

p) item 5.1.12.15.1: devem ser retirados e revisado todos os itens do TR que fazem referência aos serviços listados no item, pelos motivos expostos acima e a violação direta ao Princípio da Licitação, pois a Administração pode contratar qualquer espécie de serviço diretamente, sem licitação, violando o art. 37 da Constituição Federal, bem como pode escolher qual empresa será a prestadora de serviço. violando o Princípio da Impessoalidade.

q) deve a área técnica ratificar se todas as atribuições do item 5.1.12.6 são de atribuição do cargo Oficial de Manutenção Predial com conhecimentos de Eletricista. Caso contrário. devem ser retiradas as que não são do cargo e, por consequência, deve a Administração contratar outro(s) posto(s) de acordo com as atribuições retiradas.

r) mesmo raciocínio acima para os itens 5.1.12.17 a 5.1.12.27.

s) está faltando no item 6.28 os subitens presentes no modelo da AGU:

O trabalhador deverá informar previamente a sua intenção de compensar a jornada ao responsável pela unidade de execução onde desempenha suas atividades;
O responsável pela unidade avaliará a viabilidade da compensação e, em caso de concordância, comunicará o fiscal do contrato;
O fiscal do contrato informará o preposto da empresa sobre a compensação pretendida e a data prevista da ausência do trabalhador; e
Após a formalização da compensação, o fiscal do contrato poderá efetuar o recebimento provisório, informando o saldo de horas a compensar para fins de controle, sem indicação de glosa.

t) em contratos com medição e pagamento por resultado objetivamente aferível ou níveis de serviço, **é irregular** a exigência de que os salários indicados como elementos de custo na proposta sejam iguais aos praticados na execução do contrato (Acórdão 1189/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia. Boletim de Jurisprudência n. 542).

u) o item 7.6.2 do modelo não pode ser retirado, pois no modelo da AGU há uma escolha entre os subitens 7.6.1 e 7.6.2.

v) item 7.11: está descrito apenas o recebimento provisório do serviço com dedicação de mão de obra exclusiva. Deve, portanto, acrescentar as etapas nos casos dos serviços eventuais.

x) itens 7.49 a 7.75.1: devem ser retirados, pois o cargo não possui CCT válida, conforme já alertado.

w) é obrigatório constar o critério de julgamento no item 9.1.

y) item 9.6: precisa ser refeito, pois não há CCT válida para o cargo. Além do mais, o item trata apenas dos serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, devendo ser acrescentado os critérios de aceitabilidade dos preços para os serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.

Planilha de custos e formação de preços

z) prever, no TR e na planilha de custos, a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventualmente venha a ocorrer em localidade distinta da sede habitual da prestação do serviço, se for esse o caso (art. 5º, V, Anexo V, item 2.4, alínea "d" e Anexo VII-B, item 2.3, todos da IN SEGES/MP nº 05/2017).

aa) incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "*deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011"* (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

bb) itens 4.39 e 5.5.2: como já demonstrado, o cargo oficial de manutenção com conhecimentos de eletricista não tem direito ao adicional de periculosidade, pois não tem CCT válida. Caso seja encontrada uma situação legal válida para conceder o benefício, o laudo pericial para concessão do adicional de insalubridade e periculosidade deve ser **preferencialmente** providenciado pela Administração. Tal obrigação somente pode ser atribuída à contratada, se ficar comprovada a impossibilidade de sua realização pela Administração, por todas as formas abaixo:

(i) impossibilidade de realização do laudo pelo quadro de servidores estatutários e/ou empregados públicos do órgão/ente pela inexistência de corpo técnico;

(ii) impossibilidade de atendimento da demanda por parte do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS;

(iii) insucesso na celebração de instrumentos de cooperação ou parcerias com os órgãos da esfera federal, estadual, distrital ou municipal, que possuam em seus quadros servidores públicos ocupantes de cargo público ou posto militar de médico com especialização em medicina do trabalho, ou de engenheiro ou de arquiteto com especialização em segurança do trabalho;

(iv) não realização da perícia pelo Ministério do Trabalho, conforme previsão do art. 195, §1º, da CLT. (PARECER n. 00019/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU).

Subcontratação

cc) item 4.7: deve-se preencher todo item, inclusive, o limite XX% do valor total do contrato.

dd) corrigir a indicação do item 8.6.7 no item 4.8.2. Supondo que trata-se de cumprimento da subcontratada em relação aos requisitos jurídicos, econômicos e técnicos, o item está correto, caso contrário, deve a área técnica avaliar se o requisito infringe os princípios da competitividade e impessoalidade.

Garantia da contratação

ee) item 4.15: nos casos de serviços contínuos com vigência de até um ano, a garantia será calculada com base no valor total do contrato.

Vistoria

ff) justificar a previsão de vistoria, que deve levar em conta as peculiaridades do objeto (art. 63, §2º, Lei n. 14.133/2021).

Reajuste dos custos de mercado (insumos)

gg) os itens 7.76 a 7.84: devem ser restaurados no documento, pois não haverá repactuação, conforme já explicitado

hh) indicar o **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), preenchendo os subitens 7.76 e 7.78 da minuta. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;

2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

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 DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013).

Reajuste de Mão de obra (na ausência de CCT)

ii) Na hipótese de inexistência de convenção coletiva de trabalho vigente ou aplicável ao contrato, não se aplicando o instituto da repactuação, o reajuste dos custos de mão de obra observará a mesma sistemática, procedendo-se ao reajustamento de preços por índice, na data-base anual vinculada à data do orçamento estimado, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro resguardado pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e pelos arts. 25, § 7º, e 92, § 3º, ambos da Lei n. 14.133/2021. Nessa hipótese, por terem os salários sido definidos a partir de pesquisa de mercado, a seleção do índice observará a ordem de preferência indicada nos subitens 1 a 3 acima aludidos.

Regime de execução

jj) justificar a escolha do regime de execução, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

Empreitada por preço global (art. 6º, inciso XXIX, Lei n. 14.133/2021): contratação por preço certo e total. A adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos do serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei n. 14.133/2021): a contratação é feita por preço certo de unidades determinadas. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais do serviço: a execução das "unidades" se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Conforme o Enunciado Consultivo PGF n. 93: '*É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.*" (Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global, normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

kk) s.m.j., a empreitada global não está alinhada com a prestação de serviços sem dedicação de mão de obra. Deve, portanto, a área técnica avaliar sobre qual regime é mais adequado para serviço com dedicação exclusiva e serviço sem dedicação exclusiva. Casa haja divergência sobre o regime de execução, recomenda-se a separação dos serviços em processos distintos.

Requisitos de habilitação

ll) deve a área técnica certificar nos itens 9.39 e 9.40 se a contratada não precisa de registro ou inscrição na entidade profissional competente para os serviços de manutenção predial e manutenção dos ar condicionados, conforme explicado acima.

mm) item 9.41.1.2: como o contrato terá apenas um posto no serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, não é possível a comprovação de metade de um posto.

nn) a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, **assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento)** do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei n. 14.133/2021).

oo) o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, § 5º, da Lei n. 14.133/2021). **O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos**. Deve a Administração considerar a sua experiência como contratante para justificar tal prazo, assegurando que a prestação do serviço se dará em conformidade com as necessidades específicas do órgão. Devem ser considerados os aspectos de essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante avalie os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

pp) s.m.j., não há exigência de qualificação técnica-operacional para os serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.

qq) com relação à capacidade técnico-profissional, deve a área técnica certificar-se não ser necessário nenhuma exigência legal para os profissionais que exerceram os serviços de manutenção predial e manutenção dos ar condicionados.

Outros aspectos

rr) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

- **Adequação orçamentária:**

142. 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 n. 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429, de 1992).

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

144. **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).

145. 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 DEPCONSU/PGF/AGU n. 01/2012).

146. Consta 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 (fl. 952/205017d70f).

Recomendação:

147. 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).

4. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

148. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos temos do Decreto n. 8.538, de 2015. O tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas (COOP) com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

149. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e COOP nos itens ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

150. **Atenção**: nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (art. 4º, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021).

151. O tratamento diferenciado poderá ser afastado, nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, **mediante justificativa:**

> Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:
> I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
> II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;
> III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 1993 , excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou
> IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.
> Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do **caput** , considera-se não vantajosa a contratação quando:
> I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou
> II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

152. **Alerta-se**: as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

153. **Registre-se** que há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

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

154. No caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame.

5. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL E CONTRATO

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

- **conteúdo das minutas padronizadas:**

156. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art.

25, *caput,* da Lei n. 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Recomendações:

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

Na minuta de edital:

a) item 4.8: está faltando o restante da frase.

b) segundo o extrato das alterações (fls. 976 a 984/37fd6d5779), o modo de disputa escolhido foi o aberto. Assim, o disposto no item 4.14 é incompatível com o modo de disputa escolhido, especificamente, os itens 6.10 e 6.11, devendo ser retirado, inclusive, por não constar justificativa técnica para a sua inclusão.

c) item 5.1.1: a tabela do item 1.1 do TR não consta o valor unitário para os itens 2 a 5 da tabela. Deve, portanto, a área técnica atender a recomendação feita no TR para que apresente, também, os valores unitários, a fim de que não haja impugnação ao edital.

d) item 6.20.1: deve ser retirado, pois não se aplica em âmbito federal.

e) como a presente licitação é em grupo, deve o item 7.26.1 do modelo da AGU constar na minuta.

d) item 7.6.1: conforme já explicado acima, o cargo do serviço com dedicação exclusiva de mão de obra não tem CCT válida, devendo ser retirada a informação do sindicato.

e) foi cortado o subitem do item 8.4 e não há uma justificativa técnica plausível (*Consórcio não formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno porte e o termo de referência exigir requisitos : Não Selecionado)*. Assim, deve acrescer o seguinte subitem ou apresentar uma motivação mais robusta:

Se o consórcio não for formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno porte e o Termo de Referência exigir requisitos de habilitação econômico-financeira, haverá um acréscimo de [INSERIR UM PERCENTUAL ENTRE 10% A 30 %, SALVO SE HOUVER JUSTIFICATIVA NOS AUTOS PARA SUPRIMIR ESSE ACRÉSCIMO][A1] para o consórcio em relação ao valor exigido para os licitantes individuais.

[A1]Nota explicativa: O art. 15, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que o edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

f) no mesmo raciocínio anterior, após o item 8.19, devem ser acrescentados os seguintes itens:

A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação.
Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Na minuta de contrato:

g) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

h) como não haverá repactuação no presente caso, conforme explicado acima, recomenda-se a modificação da cláusula sétima para constar reajuste.

i) item 19.1: consta o foro de Araçatuba e como a prestação dos serviços será em Birigui, deve a área técnica confirmar se está correto ou retificar.

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

158. 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:

159. 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.

160. 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.

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

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

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

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

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

a) cópia integral do edital com seus anexos;

b) resultado da licitação;

c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

165. 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 13, 19, 25, 43, 44, 46, 48, 49, 52, 55, 56, 61, 68, 73, 83 a 97, 109, 115, 117, 120 a 123, 126 a 128, 137, 141, 147, 157 e 159 a 164 deste parecer,** ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

166. 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, 16 de junho de 2026.

(assinado eletronicamente)
Cynthia Vargas Arão
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) 23429001515202568 e da chave de acesso 6c9e0bc2

Notas:
1. https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao (Acesso em 16/06/2026)

Documento assinado eletronicamente por CYNTHIA VARGAS ARAO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3236774463 e chave de acesso 6c9e0bc2 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): CYNTHIA VARGAS ARAO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 16-06-2026 21:49. Número de Série: 629941526021128637667182666629. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.