



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

PARECER Nº 02046/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23308.001190/2025-90

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. 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 continuados de manutenção predial, áreas verdes, eletrodomésticos e demais equipamentos, com fornecimento de mão de obra residente e não residente, fornecimento de peças e materiais, além da locação de equipamentos, no valor estimado de R\$ 413.453,14.
2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:
 - a. documento de formalização de demanda (doc.fl.2 do vol 2 super sapiens)
 - b. autorização da autoridade administrativa ((doc.fl.21/22 do vol 6 super sapiens)
 - c. estudo técnico preliminar (doc.fls. 369/374 do vol 12 super sapiens)
 - d. mapa de riscos (doc.fl.11/12 do vol 2 super sapiens)
 - e. Convenção Coletiva de Trabalho (doc.fl.73/99 do vol 4 super sapiens)
 - f. pesquisa de preços (vol 2 super sapiens)
 - g. mapa comparativo de preços (doc./fl./SEI)
 - h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (doc.fl.14/16 do vol 2 super sapiens)
 - i. termo de referência (doc.fl.377/422 do vol 12 e fl.1/16 vol 13 do super sapiens)
 - j. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (doc.fl.11/14 do vol 6 super sapiens)
 - k. indicação da disponibilidade orçamentária (doc.fl.107/108 do vol 4 super sapiens)
 - l. minuta de edital com anexos (doc.fl.21/47 do vol 5 super sapiens)
 - m. lista de verificação da regularidade processual (doc.fl.44/52 do vol 6 super sapiens)
 - n. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (doc.fl.16 do vol 6 super sapiens).
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 nestes pareceres, 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. Consta dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (doc./fl./SEI);
- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (doc./fl./SEI);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (doc./fl./SEI/item XX 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 obsolescência; 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.

Da viabilidade jurídica da terceirização

20. 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.

21. **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.

22. 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.

23. A Administração declarou que as atividades podem ser terceirizadas em razão de sua caracterização como atividade de apoio, que visa contribuir de forma acessória para o cumprimento da missão institucional.

Recomendação:

24. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. declarar que as atividades não estão compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos; ou manifestar-se sobre a incidência ou não da vedação disposta no art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, §1º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

Documentos obrigatórios

25. 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.

26. 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.**

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

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

a) Documento de Formalização da Demanda

29. 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.

30. **Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022. Recomenda-se apenas a adequação/complementação da descrição do objeto levando-se em conta os demais documentos que instruem os autos.**

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

31. 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).

32. **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.

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

34. 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):**

35. 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 **cautel**as para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

36. **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.

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

38. Consta justificativa para a necessidade da contratação (item 2 do ETP).

39. 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):**

40. 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**.

41. 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).

42. **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.

43. **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:

44. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. complementar a justificativa para a estimativa de 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).
- b. Em relação ao item 3, 4 e 5 da licitação, o que se verifica, no final das

contas, é uma estimativa de valor global máximo dos serviços e insumos/peças/equipamentos, a partir do qual serão executadas diversas atividades de manutenção cujo custo unitário é desconhecido. **Não foi elaborada uma planilha de custos baseada no detalhamento dessas atividades e materiais envolvidos na manutenção demandada, a partir de planos e rotinas predeterminados.**

A definição do objeto e dos quantitativos envolvidos é a regra, conforme se pode extrair do art. 6º, XXIII, “a”, da Lei 14.133, de 2021. Essas informações se mostram relevantes para a adequada estimativa do valor da contratação, a apresentação e dimensionamento das propostas, a verificação de sua exequibilidade, a execução e fiscalização contratual, entre outros propósitos.

A potencial imprevisibilidade da demanda não parece justificar a ausência total de detalhamento dos serviços e insumos, com os respectivos quantitativos e custos unitários, uma vez que é natural conhecimento das situações mais recorrentes, considerando-se inclusive o tempo de uso patrimônio envolvido, as suas características e o histórico de manutenções.

De forma residual, ou seja, para situações não abrangidas por um rol de atividades devidamente especificadas com base na probabilidade de sua ocorrência, talvez pudesse ser adotada a remuneração por hora técnica, atentando-se, de qualquer forma, para o que dispõe a alínea d.1.1 do subitem 2.6 do Anexo V da Instrução Normativa SEGES/MP 5, de 2017;

d.1.1. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, devendo ser definido o método de cálculo para quantidade, qualificação da mão de obra e tipos de serviços sob demanda, bem como para manutenção preventiva, se for o caso;

Em relação aos insumos, igualmente poder-se-ia cogitar, a par daqueles já listados e daquelas de utilização provável, a adoção de tabela(s) referencial(is), avaliando-se as propostas, então, pelo maior desconto incidente sobre os valores previstos

Subsidiariamente, seria admissível realizar pesquisas de preços em relação a peças, serviços e outros itens não listados pela Administração e não arrolados em catálogos utilizados como referência, cujo fornecimento se mostre necessário ao longo da execução contratual. De qualquer forma, as cotações precisariam ser realizadas observando-se o disposto no art. 23 da Lei 14.133, de 2021, aplicando-se sobre o preço obtido o mesmo desconto oferecido na proposta da empresa contratada.

Outra solução possível seria a contratação de materiais e peças ou de parte deles (aqueles não listados, por exemplo) mediante "cobertura de risco", ou seja, incluindo-se o seu valor no próprio preço dos serviços. A empresa contratada assume o risco de executar serviços cujos custos superam o preço contratado, assim como a Administração também corre o risco de pagar mais por materiais ou outros bens que não precisaram ser consumidos.

É preciso, de todo modo, que se demonstrem as vantagens desse modelo, inclusive do ponto de vista econômico, em comparação com os modelos alternativos, sem prejuízo de eventual utilização de forma conjugada dessas soluções. O planejamento, portanto, deve contemplar a demonstração, fundamentada em dados concretos, de que a cobertura de risco é mais vantajosa para a Administração, não sendo uma mera decorrência da falta de especificação dos bens a serem fornecidos, seus custos unitários e quantitativos.

Evidentemente, a Administração também deve verificar se diferentes fórmulas estão sendo adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, abordando vantagens e desvantagens das alternativas disponíveis, mesmo porque as soluções acima aventadas, aplicáveis sobretudo aos serviços de manutenção em geral, podem ser infirmadas tecnicamente em alguns aspectos, diante das peculiaridades do objeto.

Na situação concreta, o que se pretende basicamente é a execução do contrato mediante a aferição, no momento oportuno, do valor de mercado dos serviços e insumos demandados, obtido através de pesquisa de mercado realizada pela própria empresa contratada. Tal circunstância revela perigosa dependência de informações prestadas por particular, cujos interesses não necessariamente convergem com o interesse público.

Sobre o valor de mercado obtido, há previsão de ser acrescido, ainda, o percentual correspondente ao BDI (benefícios e despesas indiretas).

O maior problema dessa solução é a ausência de disputa dos licitantes em torno do valor dos referidos serviços e insumos, com prejuízo a competitividade e à economicidade (art. 5, da Lei 14.133, de 2021).

No final das contas, o critério de julgamento de propostas se limita ao menor acréscimo sobre os custos de referência, quando seria cabível buscar também um desconto sobre esses custos (seja através do critério de maior desconto, seja através do critério de menor preço, considerada a modalidade licitatória escolhida).

A opção pelo menor acréscimo precisaria ser adequadamente justificada, inclusive com o exame de outras formas de julgamento das propostas, demonstrando-se que o objeto da licitação é incompatível com a adoção de critérios aparentemente mais vantajosos.

- **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):**

45. 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).

46. **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).

47. 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.

48. 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).

49. 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.

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

51. **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

52. 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 Pannel 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.

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

54. 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.

55. **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).

56. **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

57. 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).

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

59. 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).

60. 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

61. 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.

62. **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:

63. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. determinação de preço estimado com base em menos de três preços, deve ser devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.
- b. certificar que os dados de pesquisa publicada em mídia especializada e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, sejam atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso (Art. 5º, §5º);
- c. 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):**
-

64. 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).

65. **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).

66. **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).

67. **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).

68. 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.

69. 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

70. 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).

71. 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](#)).

72. **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.

73. **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).

74. 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 Lei 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.

75. **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.)

76. 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.

77. 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.

78. Consta dos autos planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração (fl.60/65 vol. 4 do super sapiens). É necessário, porém, realizar alguns ajustes, indicados abaixo.

Recomendação:

79. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. 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).
- b. certificar expressamente que os benefícios indicados como custos mínimos relevantes contemplam todos os trabalhadores representados pelo sindicato laboral, nos termos do art. 4º, § 3º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024, mantendo-se, na execução contratual, o pagamento condicionado à comprovação de quitação da parcela de custeio pela contratada.
- c. complementar a manifestação técnica conclusiva com análise crítica dos preços coletados (custos mão de obra), inclusive a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n.65/2021).

Custos de mercado

80. 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*.

81. 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).

82. 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.

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

84. 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).

85. 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.

86. **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).

87. 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).

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

89. 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).

90. 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).

91. 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:

92. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. determinação de preço estimado com base em menos de três preços, deve ser devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.
- b. certificar que os dados de pesquisa publicada em mídia especializada e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, sejam atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso (Art. 5º, §5º);
- c. 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

93. 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.

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

94. 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.

95. 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.

96. 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.

97. **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 ([Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário](#)).

98. **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).

99. Registre-se que o agrupamento de itens **não** pode se fundar na invocação **geral** de que há necessidade de integração entre os bens/serviços a serem adquiridos/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:

100. 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):**

101. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 15.1 do ETP).

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

102. 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](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf), 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>).

103. 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.

104. **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:

105. 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)

106. 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.

107. **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.

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

o previsão de critérios de sustentabilidade:

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

110. 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.

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

112. 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.

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

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

◦ **observação do catálogo de padronização:**

115. 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).

Recomendação:

116. O ente assessorado deverá:

a. justificar a não utilização do catálogo eletrônico de padronização.

◦ **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Do objeto

a) 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 o serviço está sendo licitado por postos, ao menos, o quantitativo unitário por postos e total de postos a serem contratados deve constar da descrição do objeto.

b) demonstrar a necessidade do **quantitativo** de cada posto, com o exame da possibilidade de reduzir ao máximo o número de postos, evitando o pagamento de posto de trabalho sem a respectiva contraprestação de serviço (eventual mão de obra ociosa). Avaliar e justificar, em especial, quando há mais de um posto sendo contratado.

c) item 1.1.: informa que o **critério de julgamento**, para os itens 3, 4 e 5 **será o maior desconto do BDI, não se recomendando a adoção desse tipo de critério, por falta de amparo legal.**

O critério de julgamento, pelo maior desconto do BDI, salvo melhor juízo, não encontra amparo legal, uma vez que **adota como critério um menor preço/menor desconto apenas parcial, sobre somente um custo unitário**, ao contrário do que prevê a Lei n. 14.133/2021:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação..

(...)

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

(destaques nossos)

Por outro lado, mesmo antes da edição da Lei n. 14.133/2021, o **Acórdão nº 2573/2019, Plenário, do TCU** já entendia pela ilegalidade do critério de julgamento fundado no desconto incidente sobre a taxa de BDI.

Também a **Nota DECOR/CGU/AGU n.º 267/2009 - ASN**, de 09/10/2009, aprovada pelo Diretor do Departamento em 23/11/2009, cuja ementa explicita:

"Direito Administrativo. Licitação pública. Serviços de engenharia. Julgamento das propostas. Ausência de preços unitário e global. Exigência legal e regulamentar de orçamento detalhado em planilhas de custos e

formação de preços. Necessidade de discriminação dos itens que compõem o BDI. Inviabilidade do critério do maior desconto sobre o percentual de BDI estimado."

Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do ACÓRDÃO 188/2022 - PLENÁRIO, em sede Pedido de Reexame, adotando-se as providências cabíveis no caso concreto:

(...) 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."

d) 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).

Condições gerais da contratação

e) verificar se o serviço a ser contratado integra a relação dos serviços abrangidos pela Instrução Normativa SEGES/MGI n. 190, de 2024, que trata da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, sem prejuízo da remuneração do trabalhador, nos termos do art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174, de 2024. Deverá ser verificado, ainda, se incide ou não algumas das hipóteses de exceção à redução de jornada (art. 3º) e as respectivas regras de transição (art. 4º), promovendo os eventuais ajustes que se fizerem necessários.

f) em relação ao pagamento das peças eventualmente necessárias (passíveis de troca), a Administração dever a precaução de, durante a execução contratual, exigir notas fiscais, recibos, tabelas do fabricante ou outros documentos, bem como aferir a compatibilidade dos preços pagos com o mercado por meio de pesquisa de preços (cf. Acórdãos TCU nº 3.123/2017 - 2ª Câmara e nº 1.238/2016 - Plenário, por analogia).

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/PGE/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Recomenda-se que conste do TR que a verificação da compatibilidade dos preços apresentados ocorrerá por meio de pesquisa de mercado feita pela Administração, observando-se os termos da IN n. 65/2021.

e) estimar as quantidades de material e peças que serão fornecidas pela contratada para a execução do serviço, 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.

Planilha de custos e formação de preços

g) 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).

h) 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.

i) 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).

Vigência

j) o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as seguintes diretrizes para a fixação da vigência em 05 (cinco) anos, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Garantia da contratação

k) deve ser prevista a exigência de **garantia da contratação, obrigatoriamente**, por se tratar de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos dos art. 96 e seguintes da Lei n. 14.133, de 2021 (Anexo VII-F, IN SEGS/MP n. 5, de 2017). Observar que nos casos de serviços contínuos com vigência de até um ano, a garantia será calculada com base no valor total do contrato. Se a vigência for superior a um ano, será com base no valor anual.

Vistoria

l) 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)

m) 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 o subitem 7.57 da minuta padrão. 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).

Regime de execução

n) 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.

Requisitos de habilitação

o) analisar se as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado. Devem ser considerados a complexidade do objeto, a essencialidade do serviço e os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei n. 14.133/2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira **excessivas** vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência.

p) 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).

q) 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.

r) Em resposta ao questionamento da ELIC (COTA Nº 00190/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU), o IFSP informa que os serviços contratados não são serviços de engenharia e que excluiu a exigência de registro no CREA, CAU ou CRT para as empresas licitantes na fase de habilitação, deixando tal comprovação para a fase de execução do contrato.

Com o intuito de auxiliar a autoridade administrativa, entende-se oportuno informar que o Tribunal de Contas da União já entendeu possível a contratação de manutenção predial, em regime de dedicação exclusiva de mão

de obra que não envolva postos de engenheiros, arquitetos ou profissionais congêneres, sem o registro da empresa contratada no Crea ou em órgão de fiscalização similar:

Quanto à ausência de exigências técnicas específicas no edital, a AudTCE cita a jurisprudência do TCU que vem se firmando no sentido de que, nas contratações que envolvam serviços terceirizados, tais como o objeto da presente contratação, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante em gerenciar mão de obra, e não a aptidão relativa às atividades a serem contratadas, mormente porque tais serviços normalmente apresentam baixa complexidade (Acórdãos 1443/2014- Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz; 744/2015 - 2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes; 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler; e 284/2025 - Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

No presente caso, a contratação de mão de obra com dedicação exclusiva não inclui engenheiros, mas tão somente os serviços a serem desempenhados por encarregado, eletrotécnico, eletricista, auxiliar de eletricista, pedreiro, carpinteiro, pintor e servente de obras. Nesse sentido, em linha com a unidade técnica e acolhendo o esclarecimento do pregoeiro, a conclusão é de que o objeto da contratação não constitui obra ou serviço de engenharia, mas terceirização de mão de obra, não sendo o caso de se exigir a emissão das certidões ou atestados junto ao Crea.

A título de exemplo, cabe pontuar que a Câmara dos Deputados, pelo menos desde 2013, promove licitações para contratações semelhantes ao caso em tela, para contratação de mão de obra de diversos profissionais relacionados manutenção predial e elétrica, sem exigir a emissão das certidões ou atestados junto ao Crea, tendo em vista que, de maneira similar à situação sob análise, em seus editais constam de maneira expressa que a responsabilidade técnica dos serviços prestados, bem como sua gestão, seria exclusiva dos engenheiros pertencentes ao quadro efetivo daquele órgão. É o caso dos pregões eletrônicos PE 89/13, PE 66/19 e 34/21 (peças 24-26) (Acórdão 2474/2025 - TCU - Plenário).

Sem embargo, a transcrição acima realizada aponta para o fato de que, para a caracterização dos serviços como mera gestão de mão de obra (sem a exigência de requisitos de habilitação próprios dos serviços de engenharia), há necessidade de que o edital atribua expressamente a responsabilidade técnica pela prestação e gestão das atividades a um profissional da entidade contratante, o qual deve ter habilitação para tanto (servidor engenheiro, arquiteto etc.)

Em sentido contrário, o texto sugere que, se tal responsabilidade técnica for exigida da própria empresa contratada, o enquadramento como serviço de engenharia se mostra pertinente.

Da mesma forma, pode-se extrair da decisão citada - a sua leitura integral, aliás, é recomendada - que a parcela do objeto não executada em regime de dedicação exclusiva de mão de obra é passível de ser classificada como serviço de engenharia, já que nessa hipótese há enfoque na busca de resultados específicos relacionados com atividades dessa natureza, em detrimento da simples gestão da força de trabalho.

Diante disso, recomendo que o ente assessorado atente para o que foi dito acima e fixe quem terá a responsabilidade técnica pela prestação e gestão das atividades; se for designado profissional da entidade contratante, este deve ter habilitação compatível; se tal responsabilidade for da empresa contratada, o enquadramento como serviço de engenharia deve ser reavaliado bem como a exigência de habilitação dos licitantes interessados.

Outros aspectos

s) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP n. 05/2017).

das empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

◦ Adequação orçamentária:

119. 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](#)).

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

121. **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](#)).

122. 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).

123. Consta(m) dos autos:

a. declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às

despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica

Recomendação:

124. 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

125. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos 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.

126. 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)**.

127. **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).

128. 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.

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

130. **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.

131. No caso, a estimativa do valor da contratação/de cada item/grupo/ lote 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

132. 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:**

133. 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:

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

Na minuta de edital:

a) justificar a vedação de participação de consórcios, que é medida excepcional, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.

Na minuta de contrato:

b) 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.

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

135. 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:

136. 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.

137. 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

138. 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).

139. 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).

140. 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).

141. 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

142. 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, 24, 30, 44, 63, 79, 92, 93, 100, 105, 116, 118, 124, 134, e 136 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

143. 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, 12 de julho de 2026.

CARLA DE OLIVEIRA MOLNAR
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) 23308001190202590 e da chave de acesso 8ef734e9



Documento assinado eletronicamente por CARLA DE OLIVEIRA MOLNAR, 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 3289520168 e chave de acesso 8ef734e9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLA DE OLIVEIRA MOLNAR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-07-2026 08:47. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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 00165/2026/CONSU/PFIFSAO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23308.001190/2025-90

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSAO
PAULO**

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo o PARECER Nº 02046/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU.

MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ
PROCURADOR-CHEFE DO IFSP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23308001190202590 e da chave de acesso 8ef734e9



Documento assinado eletronicamente por MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ, 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 3292118735 e chave de acesso 8ef734e9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-07-2026 13:31. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
