



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

PARECER Nº 02265/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23309.000134/2026-17

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

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Prestação de serviço de apoio, custeado total ou parcialmente com verba pública, cumulado com cessão de uso de imóvel. Orientação Normativa AGU n. 96, de 2025 e Parecer n. 00006/2025/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU. Empreendimento com fim lucrativo. Contraprestação financeira obrigatória. Art. 18, §5º, da Lei n. 9.636, de 1998, c/c art. 13, VIII, do Decreto n. 3.725, de 2001 e art. 5º, da Lei n. 6.120, de 1974). 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 de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integral do refeitório estudantil e da cantina, com fornecimento de lanches e refeições, incluindo preparo e distribuição, vinculada à concessão administrativa não onerosa de uso de espaço físico no Campus Sertãozinho, no valor estimado de R\$ 838.200,00.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- a. documento de formalização de demanda (fl. 1/3-seq. 2)
- b. autorização da autoridade administrativa (fl. 76/77-seq. 3)
- c. estudo técnico preliminar (fl. 7/19, 88/112-seq. 2)
- d. mapa de riscos (fl. 20/24-seq. 3)
- e. laudo de avaliação (ausente)
- f. pesquisa de preços (fl. 46/48, 52/55-fornecedor, 56/64-fonte de preços-seq. 2,)
- g. mapa comparativo de preços (fl. 75/79-seq. 2)
- h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (fl. 80/87-seq. 2)
- i. termo de referência (fl. 78/81-seq. 3, 1/101-seq. 4)
- j. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fl. 65/70-agentes de contratação-seq. 3)
- k. indicação da disponibilidade orçamentária (fl. 74/75-seq. 3)
- l. minuta de edital com anexos (fl. 129/158-seq. 4)
- m. minuta de contrato (fls. 102/114-seq. 4)
- n. lista de verificação da regularidade processual (fl. 163/174-seq. 4)
- o. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (fl. 120/122-seq. 4).

3. Não foi localizado o ato de designação da equipe de apoio, **documento obrigatório**, nos termos do art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei n. 14.133/2021 e Decreto n. 11.246, de 2022.

Recomendação:

4. **Nesses termos, o ente assessorado deverá:**

- a. juntar aos autos o ato de designação da equipe de apoio.

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. **DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

6. 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).

7. **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.

8. No caso de alimentação custeada com verba pública, a ELIC não é competente para analisar questões relacionadas ao público-alvo usuário interno ou externo, eventual incompatibilidade de subsídio para servidor, incluindo professor, empregado terceirizado, nem em relação ao fundamento legal para o custeio dessa despesa, **o que deve ser feito pela Procuradoria local**.

9. 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.

10. 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.

11. 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

12. 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.

13. **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.

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

15. Constam dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (fl. 76/77-seq. 3);
- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (fl. 88/112-item 2-seq. 2);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (fl. 78/81-seq. 3, 1/101-item 2.2-seq. 4 do TR);

Recomendação:

16. **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);

17. 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](#)).

18. Tal declaração consta dos autos (fl. 78/81-seq. 3, 1/101-item 1.2-seq. 4 do TR).

19. **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).

20. A respeito da modalidade licitatória e do critério de julgamento, foi expedida a [Orientação Normativa AGU n. 96, de 2025](#), vinculante para todos os seus membros, com o seguinte teor:

I. Na cessão de uso de imóvel administrado pela União e suas autarquias e fundações, com a prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é admissível adotar o critério de julgamento de maior preço nas modalidades pregão ou concorrência.

II. O objeto principal da cessão de uso é a remuneração pelo uso do bem público, sendo o serviço de apoio meramente auxiliar.

III. Excepcionalmente podem ser usados justificadamente critérios de julgamento relacionados ao objeto da atividade de apoio, desde que demonstrada que tal forma irá melhor atender o interesse público almejado pela cessão onerosa.

Referência: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; Fonte: PARECER n. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU.

21. A Câmara Permanente de Licitações e Contratos da PGF (CPLC) emitiu o [PARECER n. 00006/2025/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU](#), acerca da aplicabilidade da referida ON nos contratos em que os serviços de apoio são remunerados pela própria Administração, ainda que parcialmente, e assim concluiu (NUP: 00407.040333/2025-65, seq. 10):

CONCLUSÃO

Em razão do exposto, entende-se que:

(I) a Orientação Normativa AGU 96, de 2025, que tem efeitos vinculantes para todos os órgãos jurídicos que integram a AGU, é incompatível com o entendimento veiculado no Parecer 09/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU;

(II); a aludida orientação não alcança os contratos em que os serviços de apoio prestados são custeados, total ou parcialmente, com verba pública, ainda que a contratação também envolva o uso de um prédio da Administração, hipótese sujeita ao regime jurídico das prestações de serviço delineado na Lei 14.133, de 2021. (g.n.)

22. **Registre-se:** no caso, como o objeto principal é o serviço de apoio e haverá custeio por parte da Administração (dispêndio de verba pública), ainda que de forma parcial, afasta-se a aplicação da referida Orientação Normativa, estando a hipótese sujeita ao regime de prestação de serviços da Lei n. 14.133, de 2021.

23. **Importante:** tratando-se de empreendimento com fim lucrativo, **não** é possível a cessão gratuita de bens imóveis da União (art. 18, §5º, da [Lei n. 9.636, de 1998](#), c/c art. 13, VIII, do [Decreto n. 3.725, de 2001](#)). No caso de bens imóveis de instituições federais de ensino, a cessão gratuita ou doação não é permitida **em nenhuma hipótese** (art. 5º, da [Lei n. 6.120, de 1974](#)).

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos obrigatórios

24. 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.

25. 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](#).

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

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

a) Documento de Formalização da Demanda

28. 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.

29. **Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022 (fl. 1/3-seq. 2), cuja data de previsão deverá ser atualizada, visto que a informada já se encontra expirada.**

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

30. 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).

31. **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.

32. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022 (fl. 88/112-item 2-seq. 2).

33. 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):**

34. 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.

35. **Importante:** a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 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, limitem, 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.

36. 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).

37. Consta justificativa para a necessidade da contratação (fl. 88/112-item 2-seq. 2).

38. 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):**

39. 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**.

40. 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).

41. **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.

42. **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.

43. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos.

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).

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

45. No caso, a cessão de uso deve ser, obrigatoriamente, **onerosa**, por envolver atividade com fim lucrativo (art. 18, §5º, da Lei n. 9.636, de 1998, c/c art. 13, VIII, do Decreto n. 3.725, de 2001, e, no caso das IFEs, aplica-se também o art. 5º, da Lei n. 6.120, de 1974).

46. **Portanto, o valor estimado da contratação deve ser dividido em duas partes:**

- o valor estimado da **prestação do serviço**, que será custeado total ou parcialmente pela Administração com verba pública e deve ser objeto de pesquisa de preços nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021; e
- o valor da **contraprestação mensal para uso do imóvel** da Administração pelo contratado, que deve ser **fixo** e será obtido por meio de avaliação imobiliária prévia.

47. **No caso, consta no ETP (item 6.1) valor estimado da contraprestação financeira, sem lastro documental, o que se faz necessário.**

48. **Oportuno registrar que, tratando-se de empreendimento com fim lucrativo, não é possível a cessão gratuita de bens imóveis da União (art. 18, §5º, da Lei n. 9.636, de 1998, c/c art. 13, VIII, do Decreto n. 3.725, de 2001). No caso de bens imóveis de instituições federais de ensino, a cessão gratuita ou doação não é permitida em nenhuma hipótese (art. 5º, da Lei n. 6.120, de 1974).**

49. **Sendo assim, descabida a contrapartida expressa no ETP e no TR, a título de pagamento pela cessão não onerosa dos espaços, qual seja, fornecimento diário almoço e jantar com 50% de desconto no valor da refeição para todos os alunos regularmente matriculados.**

Pesquisa de preços para estimativa de valor da prestação do serviço

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. 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).

53. 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.

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

55. **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

56. 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.

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

58. 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.

59. **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).

60. **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 referenciais;
- 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.

61. A pesquisa de preços realizada por meio de ferramentas privadas especializadas, como a “fonte de preços” é juridicamente admitida, desde que observados os parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 65, de 2021, com especial atenção à hierarquia do § 1º do art. 5º, que prioriza os parâmetros dos incisos I e II sobre os dos incisos III, IV e V.

62. Quando a ferramenta privada se limitar a extrair, consolidar e disponibilizar, sem alteração, dados de sistemas oficiais de governo (art. 5º, inciso I, da IN SEGES/MGI nº 65/2021) ou de contratações similares da Administração (inciso II), franqueando link ou referência direta que permita a verificação imediata da informação em sua base de origem, ela opera como meio de acesso qualificado à informação primária, não como fonte autônoma.

63. Caso a Administração utilize ferramenta privada de pesquisa de preços, o relatório gerado deverá conter, para cada preço colhido em sistema oficial de pesquisa de preços do governo federal ou em contratação similar da Administração, link ou referência direta que permita a verificação imediata da informação em sua base de origem. Presente esse requisito de rastreabilidade, fica dispensada a juntada cumulativa do extrato obtido diretamente no sistema oficial.

Metodologia para obtenção do preço estimado

64. 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).

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

66. 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).

67. 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

68. 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.

69. **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:

70. **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 Portal de Compras 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. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- d. juntar a solicitação formal feita aos fornecedores pela Administração, por meio de ofício ou *e-mail* (art. 5º, IV, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- e. 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).
- f. como a pesquisa foi feita utilizando ferramenta privada de pesquisa, juntar as informações respectivas do Portal de Compras ou contratações similares que confirmem a pesquisa, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- g. 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.

Contraprestação pela cessão de uso do imóvel

71. Deve ser previsto um valor fixo, a ser pago pelo contratado, a título de contraprestação pela cessão de uso do imóvel, pois a cessão deverá sempre ser onerosa, em caso de empreendimento com fins lucrativos, como no caso (art. 18, §5º, da [Lei n. 9.636, de 1998](#), c/c art. 13, VIII, do [Decreto n. 3.725, de 2001](#), e, no caso das IFEs, aplica-se também o art. 5º, da [Lei n. 6.120, de 1974](#)).

72. A Administração deve fazer uma **avaliação imobiliária**, juntando a documentação comprobatória. A estimativa deve ser razoável e compatível com os valores usualmente praticados no mercado.

73. **Atenção:** caso o valor definido como contraprestação seja diferente do apurado pela avaliação, a Administração deve apresentar **justificativa**.

74. **Importante:** a Administração assume, por seus órgãos e setores competentes, os ônus e consequências da definição do valor da contraprestação. 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 valores ou do resultado da pesquisa, em respeito à natureza técnica desses documentos.

75. **No caso, consta no ETP (item 6.1) valor estimado da contraprestação financeira, sem lastro documental, o que se faz necessário.**

76. **Oportuno registrar que, tratando-se de empreendimento com fim lucrativo, não é possível a cessão gratuita de bens imóveis da União (art. 18, §5º, da Lei n. 9.636, de 1998, c/c art. 13, VIII, do Decreto n. 3.725, de 2001). No caso de bens imóveis de instituições federais de ensino, a cessão gratuita ou doação não é permitida em nenhuma hipótese (art. 5º, da Lei n. 6.120, de 1974).**

77. **Sendo assim, descabida a contrapartida expressa no ETP e no TR, a título de pagamento pela cessão não onerosa dos espaços, qual seja, fornecimento diário almoço e jantar com 50% de desconto no valor da refeição para todos os alunos regularmente matriculados.**

78. Deve ser fixado o critério para o **reajuste do valor da contraprestação** pela cessão de uso, por se tratar de serviço continuado, passível de prorrogação.

79. **É obrigatório prever a obrigação de ressarcimento por serviços públicos ou privados contratados pela instituição e aproveitados pelo contratado na execução do serviço, como serviços de limpeza, conservação e vigilância; consumo de energia elétrica, água/esgoto, dentre outros (art. 13, inciso VII, do Decreto n. 3.725, de 2001).**

80. **A definição do valor da contraprestação, da metodologia empregada para sua apuração, dos critérios de rateio e dos respectivos ressarcimentos constitui matéria de natureza eminentemente técnica, cuja responsabilidade compete aos setores técnicos da Administração. A atuação desta Procuradoria restringe-se ao exame da conformidade jurídica da modelagem adotada, sem adentrar na avaliação da adequação econômica dos valores fixados ou da metodologia utilizada para sua definição.**

Recomendação:

81. **Nesses termos, o ente assessorado deverá:**

- a. fixar o valor da contraprestação pela cessão de uso do imóvel, a ser definido em avaliação imobiliária;
- b. juntar a documentação que embasa o valor definido para a contraprestação;
- c. justificar a fixação de valor diferente do apurado na avaliação imobiliária;
- d. prever critérios adequados de reajuste para o valor da contraprestação;
- e. prever a obrigação do contratado em ressarcir as despesas com serviços públicos ou privados contratados pela Administração e aproveitados na execução do contrato, como energia elétrica, água, vigilância, limpeza, entre outros.

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

82. 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.

83. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 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.

84. 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.

85. **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](#)).

86. **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).

87. 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)

88. A presente contratação envolve diversas localidades do Estado/País. Assim, o agrupamento traz risco à competitividade do certame, **devendo haver justificativa** que considere tal fato. O objetivo dessa recomendação é que haja uma melhor definição do objeto contratual, considerando a capacidade das empresas no mercado de executar o objeto na magnitude pretendida pela Administração, de forma a não restringir a competitividade.

89. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica no item 9 do ETP.

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

90. 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")

91. 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-ago-fev-2024.pdf>).

92. 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.

93. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (fl. 20/24-seq. 3).

d) Termo de Referência (TR)

94. 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.

95. **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.

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

◦ **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

98. 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.

99. 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>.

100. **Atenção: observar as recomendações do Guia relativas aos serviços de alimentação, em especial, a necessidade da empresa comprovar os requisitos previstos na RDC ANVISA n. 216, de 2004 (Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação).**

101. A Administração deve **exigir, ainda, que os aparelhos eletrodomésticos utilizados pelo contratado possuam eficiência energética, por meio da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE**, indicando corretamente a classe a ser observada e a Portaria do INMETRO correspondente que aprova os Requisitos de Avaliação da Conformidade – RAC do produto e trata da etiquetagem compulsória.

102. Os liquidificadores ou aspiradores de pó utilizados na prestação dos serviços deverão possuir **Selo Ruído**, nos termos da Resolução CONAMA n. 20, de 07.12.1994, Portaria n. 430, de 16 de agosto de 2012 e legislação correlata. Deve ser indicado o o nível de potência sonora admitido.

103. Quanto à limpeza e conservação do imóvel objeto da cessão, **deve constar como obrigação do contratado, as seguintes práticas de sustentabilidade, no que couber:**

- I - use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
- II - adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme parâmetros do Decreto estadual nº 48.138, de 8/10/2003, do Estado de São Paulo;
- III - observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7/12/94, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- IV - forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
- VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será precedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
- VII - respeite as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;
- VIII - preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução do CONAMA vigente.

104. Se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

105. **Importante:** deve-se evitar previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

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

◦ **observação do catálogo de padronização:**

107. 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).

108. **Alerta-se:** se o objeto da licitação for composto por itens contemplados e itens não contemplados, a Administração deve atentar para que sejam observadas as especificações técnicas e demais requisitos constantes do catálogo.

109. **O ente assessorado deverá:**

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

◦ **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Condições gerais da contratação

a) analisar a viabilidade de exigir ou solicitar a instalação de medidores individuais de água e energia elétrica às concessionárias locais em substituição aos de sua propriedade, caso em que o pagamento das despesas correspondentes deverá ser efetuado diretamente pela cessionária aos órgãos correspondentes.

b) excluir/ajustar os itens 5.3.4.3.2.10 e 5.3.4.2.12. e equivalentes, visto que não é permitida cessão gratuita de imóveis da união e, em especial, de instituições federais de ensino.

Vigência

c) no caso de serviço continuado: 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.

Instalação de escritório

d) justificar a exigência de instalação de escritório, devendo tal medida ser imprescindível à adequada execução do objeto, pois isso acarretará o aumento de custos e impactará a elaboração da proposta. Tal medida pode levar à restrição da competitividade, nos termos do Acórdão TCU n. 1176/2021-Plenário.

Reajuste

e) **Deverão ser previstos dois critérios de reajuste: um, para o preço do serviço custeado pela Administração e outro para o valor da contraprestação mensal pela cessão de uso do imóvel. São critérios distintos e cada um deve ser objeto de justificativa própria.**

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

Regime de execução

f) 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 nº 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 nº 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/DEPCONS/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

g) a exigência de ato de autorização para o exercício da atividade a ser contratada deve ser específica e fundamentada em lei. Nos termos da nota explicativa da minuta padrão, *“A Administração deve analisar se a atividade relativa ao objeto a ser contratado exige registro ou autorização para funcionamento, em razão de previsão legal ou normativa”*. Se for o caso, devem ser especificados: (i) documento a ser apresentado, (ii) o órgão competente para expedi-lo e (iii) o fundamento legal.

No caso, por se tratar de contratação de empresa para **fornecimento de alimentação, deve-se incluir, como requisito de habilitação jurídica, a exigência de apresentação de Alvará/Licença de Funcionamento, expedido pelo órgão competente. A Administração deverá indicar expressamente o documento, o órgão expedidor e o fundamento legal.**

h) 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 nº 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.

i) a exigência de registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente somente pode ser feita se houver lei determinando que o exercício da atividade objeto da licitação está sujeita à fiscalização da entidade

profissional, obrigatoriamente.

Por se tratar de contratação de empresa para fornecimento de alimentação, deve ser **exigido o registro no Conselho de Nutricionistas, como qualificação técnica**, com a seguinte redação:

...) *Registro ou inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) competente da região a que estiver vinculada, conforme art. 15, parágrafo único c/c art. 18, da Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978 e Decreto nº 84.444 de 30 de janeiro de 1980.*

j) adequar a exigência de **atestados de qualificação técnica**, uma vez que são admitidas quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021).

k) 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 nº 14.133/2021).

l) em se tratando de serviços contínuos, 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 nº 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 experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

Por se tratar de contratação de empresa para fornecimento de alimentação, deve ser **exigida a capacitação técnico-profissional, com indicação de responsável técnico Nutricionista**, com a seguinte redação:

Comprovação da capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior de Nutrição reconhecido pelo Conselho Regional de Nutricionistas (art. 1º, caput, da Lei n. 8.234/1991 e art. 17 do Decreto n. 84.444/1980), detentor de atestado de responsabilidade técnica relativo à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, a saber:

XX. Para o profissional Nutrição: serviços de planejamento, organização, direção, supervisão e avaliação de serviços de alimentação e nutrição e controle de qualidade de gêneros e produtos alimentícios (art. 3º, inc. II e art. 4º, inc. IV, da Lei n. 8.234/1991).

XX.) Entende-se, para fins do item acima, como pertencente ao quadro permanente da licitante, na data prevista para entrega da proposta, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social; o administrador ou o diretor; o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social; e o prestador de serviços com contrato escrito firmado com a licitante, ou com declaração de compromisso de vinculação futura, caso a licitante se sagre vencedora do certame.

m) a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). A Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021) (**E/OU** justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021).

n) suprimir o tempo mínimo de experiência exigido para fins de comprovação da **capacidade técnico-profissional**, pois, de acordo com o TCU, "*É ilegal a exigência de comprovação, para fim de qualificação técnico-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, porquanto o rol de exigências de habilitação previsto na Lei 8.666/1993 é taxativo*" (Enunciado da Jurisprudência Seleccionada, cf. Acórdão nº 134/2017 - Plenário).

Outros aspectos

oy) no caso de alimentação custeada com recurso do erário, destaca-se a incompatibilidade de subsídio para servidor, incluindo professor, empregado terceirizado. Destaca-se que o auxílio-alimentação não será acumulável com outros de espécie semelhante, tais como cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação (Lei n. 8.460/92, art. 22, § 5º e no Decreto nº 3.887/2001, art. 4º, inc. IV).

Essa vedação se aplica por analogia ao terceirizado que já receba verba destinada ao custeio da alimentação conforme previsto na respectiva CCT ou na proposta contratada perante a Administração, diante da vedação de pagamento duplicado para o mesmo fato (*bis in idem*).

No mesmo sentido, tem-se a "vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores, inclusive professores, e empregados terceirizados, de forma cumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação" (Ofício-Circular n. 1/2019/DIFES/SESU-MEC referente ao item 9.5. do Acórdão n. 1.464/2019-P).

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

q) recomenda-se leitura atenta dos artefatos, objetivando redações divergentes e/ou contraditórias.

◦ **Adequação orçamentária:**

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

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

114. **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](#)).

115. 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).

116. 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 (fl. 74/75-seq. 3).

Recomendação:

117. **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).

5. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

118. 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.

119. 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)**.

120. **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).

121. 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.

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

123. **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.

124. 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.

6. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

125. 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:**

126. 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:

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

Na minuta de edital:

a) a vedação da participação de cooperativas somente se aplica na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra que não se enquadrem nas hipóteses permitidas no artigo 10 da IN SEGES nº 5/2017, o que não é o presente caso. Assim, deve ser permitida a participação de cooperativas.

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

c) inserir no item de julgamento da proposta, na fase de avaliação de sua aceitabilidade e do cumprimento das especificações do objeto:

...) Como condição para a aceitação da proposta, a licitante vencedora deverá apresentar uma relação das máquinas e aparelhos cujo funcionamento consuma energia elétrica que pretende usar na execução dos serviços, bem como as comprovações em relação a tais produtos.

...) O Pregoeiro solicitará ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar que apresente ou envie juntamente com a proposta, sob pena de não-aceitação, cópia da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE do produto que será usado na execução dos serviços, para comprovação de que pertence à(s) classe(s) exigida(s) no Termo de Referência.”

Na minuta de contrato:

d) avaliar a possibilidade de exigir a instalação de medidor individual da água, energia e gás e previsão de que o custo mensal de despesas fixas seja arcado pelo contratado, independentemente do valor da cessão. Na impossibilidade de instalação de medidores individuais, a inviabilidade deverá ser justificada e deverá ser observado o disposto no [Acórdão TCU 187/2008-Plenário](#) a respeito do reembolso das despesas, com estudo técnico específico a respeito de gastos decorrentes da utilização do bem. Sugere-se a seguinte redação:

“A CONTRATANTE poderá, a qualquer momento, solicitar a instalação de medidores individuais de água e energia elétrica às concessionárias locais em substituição aos de sua propriedade, caso em que os pagamentos das tarifas correspondentes deverão ser efetuados diretamente pelo CONTRATADO aos prestadores dos serviços públicos.”

e) na cláusula das obrigações do contratado, incluir a obrigação de pagamento mensal do valor da cessão. É essencial tal previsão para resguardar a Administração em caso de eventual inadimplemento do contratado (art. 45 da Lei n. 9.784/99, arts. 89 e 139, IV, da Lei n. 14.133/21 e arts. 368 a 380 do Código Civil), além de evitar eventual necessidade de cobrança na via judicial, conferindo efetividade, celeridade e segurança jurídica:

"Pagar mensalmente, até o quinto dia útil do mês subsequente, o valor da taxa de concessão de uso e das despesas de rateio referentes aos serviços manutenção, conservação e vigilância do prédio, que deverá ser recolhido à conta única do Tesouro Nacional, mediante GRU. Em caso de eventual inadimplemento, a Administração poderá efetuar a retenção na fatura mensal do valor devido pelo contratado a título de concessão de uso e providenciar o recolhimento mediante GRU, em atenção ao postulado de unidade de tesouraria, com a decorrente compensação na via administrativa com os valores devidos pela Administração em relação ao serviço de fornecimento de refeição custeado pelo erário."

f) na cláusula das obrigações do contratado, incluir as seguintes disposições:

"Analisar, previamente, solicitações para possível realização de benfeitorias que julgar necessárias ao melhor aproveitamento da área concedida, de modo que não afetem os requisitos de segurança, conforto, estética e demais regulamentos do CONTRATANTE".

"O CONTRATADO poderá realizar benfeitorias julgadas necessárias, mediante autorização prévia do (indicar a autoridade competente), ficando incorporadas ao imóvel, sem que lhe assista qualquer direito de indenização/compensação, sob qualquer título."

g) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 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):**

128. 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:

129. **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.

130. 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.

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

131. 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).

132. 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).

133. 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).

134. 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

135. 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 4, 16, 29, 44, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 70, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 100, 109, 111, 117, 127 e 129 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

136. 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, 28 de julho de 2026.

EVANDRO RODRIGUES GUIMARÃES
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23309000134202617 e da chave de acesso d504c213



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO RODRIGUES GUIMARÃES, 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 3310229089 e chave de acesso d504c213 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO RODRIGUES GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-07-2026 11:48. 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 00195/2026/CONSU/PFIFSAO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23309.000134/2026-17

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

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo o PARECER Nº 02265/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se ao Campus consulente.

São Paulo, 31 de julho de 2026.

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) 23309000134202617 e da chave de acesso d504c213



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 3315924319 e chave de acesso d504c213 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: 31-07-2026 14:36. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
