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

PARECER Nº 02625/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23305.011606/2026-99
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 de Atendimento Educacional Especializado (AEE), com mão de obra dedicada, para o Campus São Miguel Paulista do IFSP**, no valor estimado de **R$ 233.416,12**.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

a. documento de formalização de demanda (**SUAP 3**)
b. autorização da autoridade administrativa (**SUAP 29**)
c. estudo técnico preliminar (**SUAP 4**)
d. mapa de riscos (**SUAP 15**)
e. Convenção Coletiva de Trabalho (**SUAP 11, 12**)
f. pesquisa de preços (**SUAP 9, SS, seq. 2, p. 21; SS, seq. 2, p. 34; SS, seq. 2, p. 52/64**)
g. mapa comparativo de preços (**SUAP 8**)
h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (**SUAP 13**)
i. divulgação da intenção de registro de preços (**ausente**)
j. termo de referência (**SUAP 17**)
k. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (**SUAP 28**)
l. indicação da disponibilidade orçamentária (**SUAP 24**)
m. minuta de edital com anexos (**SUAP 16**)
n. lista de verificação da regularidade processual (**SUAP 31**)
o. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (**SUAP 30**).

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 determinaçãolegal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas nesteparecer, conforme

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

Boa Prática Consultiva n. 05. Caso aautoridade administrativa deixe de acatá-las,assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

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

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

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

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

12. Constam dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (**SUAP 29**);
- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (**item 2 do ETP**);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (**ausente**);
- a declaração de que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável (**ausente**).

Recomendação:

13. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. comprovar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade;
b. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável;
c. 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 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

Da viabilidade jurídica da terceirização

17. 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**

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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.

18. **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.

19. 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.

20. A Administração declarou que as atividades podem ser terceirizadas em razão de que "Os serviços contratados não se inserem nas atividades vedadas à execução indireta, conforme estabelece o artigo 3º do Decreto nº 9.507/2018" (**item 4 do ETP**), bem como certificou que tais atividades não estão compreendidas naquelas desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos (**item 7 do ETP**).

Documentos obrigatórios

21. 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.

22. 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.**

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

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

a) Documento de Formalização da Demanda

25. 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.

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

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

27. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021e aIN SEGES/ME n. 58/2022estabelecem quea 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).

28. **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.

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

30. 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):**

31. 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.

32. **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.

33. 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).

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

35. 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):**

36. 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.**

37. 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).

38. **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.

39. **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.

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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.

40. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos, desacompanhado, contudo, da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios (**item 8 do ETP**).

Recomendação:

41. 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):**

42. 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).

43. **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).

44. **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).

45. **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).

46. 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.

47. 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

48. 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).

49. 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).

50. **Importante**: a Administração deverá observar o procedimento previsto na Instrução Normativa SEGES/MGI n.

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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.

51. **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).

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

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

53. **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.)

54. 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.

55. 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:

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

- 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.

56. Consta dos autos planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração (**SS, seq. 2, p. 35/38**). Aparentemente, tal planilha foi elaborada conforme as diretrizes acima, de modo que não cabem outras considerações. Foi juntada, ainda, **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) - **SUAP 13**.

É necessário, porém, realizar alguns ajustes, indicados abaixo.

Recomendação:

57. 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).

58. Observa-se que a CCT utilizada pela Administração para a elaboração da PCFP (paradigma) está com vigência expirada desde **31/12/2026**.

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

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

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

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

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

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

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

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

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

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

67. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

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

68. **Atenção**: o disposto acima se aplica ao caso de CCT com **vigência expirada**, uma vez que é vedada a **ultratividade**. Isso significa que, após o fim do prazo de vigência indicado no instrumento, ele não pode mais surtir efeitos e não pode ser considerado para estimar salários e benefícios, nos termos do art. 614, § 3o, da CLT.

69. O Parecer n. 00041/2019/DECOR/CGU/AGU tratou dos reflexos da **vedação da ultratividade** das CCTs ou demais instrumentos coletivos nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra:

> **DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE SERVIÇO CONTINUADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ESTIMATIVA DE CUSTOS.**
>
> I. Com o advento do novo art. 614, §3º, da CLT, com a redação dada pela Lei n.º 13.467/2017, " *não será permitido estipular duração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho superior a dois anos, sendo vedada a ultratividade*". Deste modo, a legislação proíbe a ultratividade das regras coletivas, que perderão sua validade assim que os instrumentos coletivos tiverem sua vigência expirada. As cláusulas da CCT vigorarão apenas pelo prazo assinado na avença, não incorporando de forma definitiva aos contratos individuais de trabalho.
>
> II. Por força do art. 37, *caput*, da CF/88, o gestor público só pode atuar com fundamento na expressa na lei. Assim **estando a CCT com vigência expirada, esta não pode servir como parâmetro para fins de formação de preços na licitação, já que, com fulcro no art. 614, §3º da CLT, as cláusulas da CCT vigoram exclusivamente no prazo assinado na avença, não incorporando de forma definitiva aos contratos individuais de trabalho.**
>
> III. Para garantir a continuidade do certame e proporcionar a possibilidade da elaboração da planilha de composição de custos e formação de preços, **recomenda-se que a Administração adote a pesquisa de preços, conforme IN n.º 05/2014, segundo parâmetros estabelecidos pela IN n.º 5/2017.** (NUP: 58000.109846/2017-41, seq. 36) (g. n.)

70. O fato de o orçamento estimativo não considerar os salários definidos em CCT mais recente viola o art. 23, da Lei n. 14.133, de 2021, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital (Acórdão TCU 2443/2017-Plenário).

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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

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

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

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

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

Recomendação:

76. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. verificar se existem CCTs em vigor nas respectivas bases territoriais e para as categorias abrangidas, para atualização das planilhas de custos. Recomenda-se consultar o endereço eletrônico http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo do Ministério do Trabalho.
b. se for o caso, indicar, em campo específico da planilha, qual foi a convenção coletiva de trabalho ou instrumento coletivo adotada(o) como paradigma, com os respectivos anos de celebração e períodos de vigência, para informar o piso salarial da categoria em cada base territorial (art. 8º, II, da CF/88 e art. 2º, II, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024).
c. caso não haja CCT em vigor, realizar pesquisa de mercado para a adequada estimativa de preço de referência da mão de obra afeta à execução do serviço, que deve ser realizada nos termos da IN n. 65/2021.
d. atualizar a PCFP, a estimativa do valor da contratação e o critério de aceitabilidade de preços, observado o disposto na IN n. 65/2021 e as diretrizes sobre as contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra contidas na IN SEGES/MP n. 05/2017.
e. inexistindo CCT válida, excluir os benefícios previstos na planilha que não decorram de lei, como vale-alimentação, cesta básica, plano de saúde, auxílio funeral, entre outros, ajustando a PCFP e o valor da contratação.
f. em se tratando de benefícios legalmente previstos, como o vale transporte, os valores a serem pagos à contratada devem ser condicionados à comprovação de que a empresa, de fato, quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada e tão somente referente aos empregados beneficiários.
g. apresentar a **manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados,** com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

Custos de mercado

77. 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.*

78. 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).

79. 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.

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

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

81. 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).

82. 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.

83. **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).

84. 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).

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

86. 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).

87. 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).

88. 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:

89. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. esclarecer como foi feita a estimativa de custos de mercado (insumos), juntando a documentação pertinente, nos termos da IN SEGES/ME n. 65/2021.
b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
c. 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. 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

90. 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):**

91. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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.

92. 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.

93. 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.

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

95. **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).

96. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto por lote, a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica no **item 10 do ETP**.

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

97. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (**item 13 do ETP**).

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

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

99. 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.

100. **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).

101. Há mapa de riscos nos autos, confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital.

Recomendação:

102. O ente assessorado deverá:

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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)

103. 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.

104. **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.

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

◦ **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

107. 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.

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

109. 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.

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

111. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (**item 4 do TR**).

◦ **observação do catálogo de padronização:**

112. 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:

113. O ente assessorado deverá:

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

◦ **conteúdo:**

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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

Recomendações:

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

Do objeto

a) 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.

Planilha de custos e formação de preços

b) 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.

Reajuste dos custos de mercado (insumos)

c) **item 7.57**: 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).

Reajuste de Mão de obra (na ausência de CCT)

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

Regime de execução

e) **item 9.3**: 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

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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.

Outros aspectos

f) deve ser excluído o Anexo I ao TR (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato), tendo em vista que deve ser celebrado termo de contrato, pois a hipótese não se enquadra no art. 95, I ou II, da Lei n. 14.133, de 2021 e ON AGU 84/2024).

- **Adequação orçamentária:**

116. 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).

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

118. **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).

119. 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).

120. 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 (**SUAP 24**).
b. declaração do setor competente de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, sendo dispensada, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Orientação Normativa AGU n. 52/2014) (**ausente**).

Recomendação:

121. 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

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

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

123. 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)**.

124. **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).

125. 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.

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

127. **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.

128. 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

129. 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:**

130. 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.

131. No caso, a Administração utilizou adequadamente as minutas padronizadas pela AGU, conforme certificação processual.

Recomendações:

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

Na minuta de edital:

a) **item 7.8**: preencher a lacuna prevista no item;

b) **item 8.8**: excluir a menção a CCT indicada, pois conforme instrução processual, o cálculo do valor estimado pela Administração foi feito com base em pesquisa de mercado;

c) **item 8.24**: deve ser mantido o item, excluindo-se o tachado, pois trata-se de redação compatível com o objeto licitado - serviços com dedicação exclusiva de mão de obra;

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

d) **item 9.10**: o item deve ser excluído, considerando a ausência de previsão de vistoria do TR.

Na minuta de contrato:

a) 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):**

133. 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:

134. 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.

135. 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

136. 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).

137. 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).

138. 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).

139. 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

140. 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, 41, 57, 67, 76, 89, 102, 113, 115, 121, 132 e 134 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

141. 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).

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 03 de setembro de 2026.

ALYRE MARQUES PINTO
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) 23305011606202699 e da chave de acesso 70711728

Documento assinado eletronicamente por ALYRE MARQUES PINTO, 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 3348217404 e chave de acesso 70711728 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ALYRE MARQUES PINTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-09-2026 16:10. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55

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 00235/2026/CONSU/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23305.011606/2026-99
INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSAO PAULO
ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo o PARECER Nº 02625/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU.

2. Ao consulente.

São Paulo, 04 de setembro de 2026.

RODRIGO DE BARROS GODOY
Procurador Federal
PF/IFSP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23305011606202699 e da chave de acesso 70711728

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO DE BARROS GODOY, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3364974050 e chave de acesso 70711728 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO DE BARROS GODOY, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2026 13:57. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - DANILO MARFIN PEDRINI - 401.***.***-70 - Baixado dia 04/09/2026 15:55