



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

PARECER Nº 02724/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23305.013712/2026-15

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

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Dispensa de licitação. Serviço de limpeza, conservação e higienização predial, controle de acesso (portaria), vigilância patrimonial desarmada e manutenção de áreas verdes (jardinagem). Situação de emergência. Artigo 75, VIII, da Lei n. 14.133, de 2021. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento de contratação direta, por dispensa de licitação, que tem por objeto a contratação de apoio administrativo e operacional (facilities), compreendendo os serviços de limpeza, conservação e higienização predial, controle de acesso (portaria), vigilância patrimonial desarmada e manutenção de áreas verdes (jardinagem), a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo o fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos, ferramentas, uniformes, EPIs e demais insumos necessários à perfeita execução dos serviços, a serem prestados nas dependências do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo-IFSP – Campus Diadema, conforme condições e exigências estabelecidas no TR, no valor de R\$ 737.716,92 (Setecentos e trinta e sete mil, setecentos e dezesseis reais e noventa e dois centavos).

2. A contratação se fundamenta no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133, de 2021, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, que exige atuação rápida e eficiente da Administração, para evitar maiores prejuízos ao interesse público.

3. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- a. documento de formalização de demanda (fl. 2/4)
- b. autorização da autoridade administrativa (fl. 231/239)
- c. estudo técnico preliminar (fl. 6/18)
- d. mapa de riscos (fl. 19/23)
- e. proposta comercial (fl. 181/205)
- f. documento que comprova a situação de emergência/calamidade pública (item 12 do ETP)
- g. justificativa técnica da contratação direta (fl. 68/69)
- h. manifestação técnica sobre a vantajosidade da contratação (item 9 do ETP)
- i. análise da pesquisa de preços (fls. 243/245)
- j. termo de referência (fl. 27/67, 316/371)
- k. documentos de habilitação (fl. 70/180, 206/211, 215/230)
- l. indicação da disponibilidade orçamentária (fl. 240/242)
- m. minuta de contrato (fl. 300/314)
- n. lista de verificação da regularidade processual (fl. 284/291)
- o. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (fl. 374).

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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

6. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente**

assessorado que seja aplicável ao caso concreto, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

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

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

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

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

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

- **Decreto n. 10.193, de 2019**, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A **Portaria ME n. 7.828, de 2022**, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- **art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.

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

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

13. Constam dos autos:

- a autorização do art. 3º, do Decreto n. 10.193, de 2019 (fl. 231/239);
- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (fl. 6/18-item 2).

Recomendação:

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

- a. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022).

3. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO - EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE

15. Em regra, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (art. 37, XXI, Constituição Federal). Em alguns casos, porém, a lei autoriza a dispensa de licitação, ainda que haja possibilidade de competição. São hipóteses em que a realização do procedimento licitatório pode não ser a melhor forma de preservar e satisfazer o interesse público.

16. Diante do caso concreto, a Administração tem a opção de realizar ou não a licitação, uma vez que a dispensa não é obrigatória. Cabe ao agente público decidir, podendo fazer a contratação direta, desde que a hipótese esteja prevista em lei (rol taxativo).

17. O art. 75, VIII, da Lei n. 14.133, de 2021, autoriza a dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

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

◦ **comprovação da situação de emergência ou calamidade**

19. A Administração deve comprovar nos autos a existência da situação de emergência, que deve ser **real e concreta**, não apenas potencial ou fictícia.

20. A emergência pode decorrer de desastres naturais, falha grave em equipamentos ou infraestrutura essencial, epidemia, evento imprevisto de grande impacto, paralisação de serviço público essencial ou outra situação análoga que exija providência imediata da Administração.

21. A calamidade é uma situação mais gravosa, que traz maiores danos ou prejuízos. Em geral, há um ato de declaração de calamidade expedido por uma autoridade superior.

22. O Decreto n. 10.593, de 2020, traz a definição de estado de calamidade e situação de emergência (art. 2º):

VIII - estado de calamidade pública - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o **comprometimento substancial** da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação;

[...]

XIV - situação de emergência - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o **comprometimento parcial** da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.

23. **Importante:** deve ser indicada expressamente a data de ocorrência da emergência ou calamidade, pois é a partir dessa data que se conta a vigência máxima da contratação.

24. Consta dos autos a comprovação da situação de emergência real e a indicação da data da ocorrência em 08/07/2026 (fl. 6/18-item 12. Justificativa da Situação Emergencial).

◦ **justificativa da urgência no atendimento**

25. Ainda que a situação de emergência possa ser comprovada, é necessário que essa situação caracteriza a urgência no atendimento, de modo que a demora para realização do procedimento licitatório regular possa causar **prejuízo ou comprometer a segurança** de pessoas, bens ou serviços públicos.

26. **Alerta-se:** não é qualquer emergência que autoriza a dispensa de licitação. Somente aquela situação que **comprometa verdadeira e significativamente** a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens públicos ou particulares (art. 75, VIII, Lei n. 14.133, de 2021).

27. Situações imprevisíveis que não comprometam o funcionamento da Administração ou mesmo situações emergenciais, que possam aguardar o desenvolvimento do processo licitatório, **não** autorizam a dispensa de licitação (*in* SARAI, Leandro (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 924).

28. **Registre-se:** a análise de mérito sobre o alcance da situação de emergência é matéria fática e não jurídica. Compete exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito, devendo se certificar quanto à veracidade e autenticidade das informações e documentos trazidos aos autos.

29. A Administração justificou a urgência no atendimento da situação (fl. 6/18-item 12. Justificativa da Situação Emergencial).

30. Se não for possível comprovar a urgência no atendimento da situação, a contratação por dispensa de licitação não estará amparada pela lei e a Administração deverá instaurar procedimento licitatório regular.

◦ **relação de causalidade entre o objeto da contratação e o enfrentamento da situação de emergência**

31. A Administração deve demonstrar que a solução escolhida no caso concreto é adequada à necessidade a ser atendida. Para isso, deve estabelecer o **nexo causal** entre o objeto da contratação direta e a eliminação do risco de dano.

32. O objeto da contratação deve ser **realmente necessário** para resolver a emergência. A Administração deve contratar por dispensa apenas a “parcela mínima necessária”, sendo que aquilo que for possível, deve ser objeto de futura licitação (Acórdão TCU n. 943/2011 - Plenário).

33. A Administração não pode se aproveitar da emergência para contratar indefinidamente; se o objeto puder ser parcelado, a contratação direta deve cobrir apenas a parcela crítica.

34. **Alerta-se:** contratações de bens ou serviços que não tenham relação direta com a situação emergencial **não** encontram amparo legal.

35. A Administração demonstrou que o objeto da contratação é adequado ao enfrentamento da situação emergencial e que estão sendo contratadas apenas as parcelas mínimas necessárias à eliminação do risco (fl. 6/18-itens 2. Descrição da necessidade, 5. Levantamento de Mercado e 12. Justificativa da Situação Emergencial).

Recomendação:

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

- a. declarar que estão sendo contratadas apenas as parcelas mínimas do bem ou serviço, necessárias à eliminação do risco, vedada a contratação de objeto estranho à situação emergencial.

- **vigência da contratação e vedação à recontração da mesma empresa**

37. A lei fixa a vigência da contratação emergencial em **um ano, contado da data da emergência, sendo vedada a prorrogação do contrato.**

38. A Administração deve definir o prazo da contratação no mínimo necessário para o atendimento da situação de emergência, respeitando o limite legal.

39. **Atenção:** o prazo de vigência máximo de um ano é **contado da data da ocorrência da emergência ou calamidade**, que deve estar fixado no processo. Não é um ano contado da assinatura do contrato.

40. Como, em geral, a contratação não ocorre no dia da emergência, pois é necessário o tempo da formalização do ajuste, o contrato realizado por dispensa nunca poderá ter prazo de um ano, sempre inferior.

41. **Alerta-se: não é possível prorrogar o contrato emergencial**, mesmo que ele tenha sido firmado por prazo inferior a um ano da situação de emergência, por força do disposto no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133, de 2021.

42. Caso expire a vigência da contratação e a necessidade permaneça, seja porque a licitação não foi concluída ou por qualquer outro motivo, a Administração deverá realizar uma nova contratação emergencial com o mesmo objeto. Nesse caso, **é proibido recontratar a empresa já contratada anteriormente com base no art. 75, VIII, para a mesma situação.**

43. A vigência da contratação está dentro do limite de um ano da ocorrência da emergência, conforme indicado pela Administração (fl. 316/371-item 1.8 do TR).

Recomendação:

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

- a. observar que não poderá haver recontração da empresa contratada anteriormente pela mesma situação de emergência.

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Da viabilidade jurídica da terceirização

45. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros** as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, **vedado** à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

46. **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.

47. 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.

Recomendação:

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

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

Do parcelamento da contratação

49. **Apesar de se tratar de contratação por dispensa de licitação em face de situação emergencial, observa-se a possibilidade, ao menos em tese, de parcelamento do objeto, pois a contratação de uma só empresa para serviços de vigilância, portaria, limpeza, conservação e jardinagem, poderá restringir a competição, visto que é notório a existência de empresas especializadas em um ou outro serviço, o que deve ser analisado pela Administração.**

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. **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).**

54. **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).

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

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

Recomendação:

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

- a. justificar a contratação única, nos termos das orientações acima. Somente será possível o agrupamento se for comprovado que essa escolha é a que melhor atende o art. 40, §3º, Lei n. 14.133/2021. Do contrário, deverá ser adotado o parcelamento, com a realização de licitação para a parcela do objeto que não tem relação direta com a situação de emergência.

Documentos obrigatórios

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

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

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

59. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022 (fls. 2/4).

Recomendação:

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

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

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

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

62. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (fls. 19/23).

Recomendação:

63. **O ente assessorado deverá:**

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

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

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

65. **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.

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

◦ **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

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

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

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

70. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 7.1 do TR).

◦ **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Condições gerais da contratação

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

b) esclarecer se o serviço é continuado ou não continuado, considerando o disposto no item 1.4 do TR.

Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

c) verificar se o serviço a ser contratado integra a relação dos serviços abrangidos pela Instrução Normativa SEGES/MGI n. 190, de 2024, que trata da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, sem prejuízo da remuneração do trabalhador (art. 4º, parágrafo único, do [Decreto n. 12.174, de 2024](#)). Deverá ser verificado, ainda, se incide ou não algumas das hipóteses de exceção à redução de jornada (art. 3º) e as respectivas regras de transição (art. 4º), promovendo os eventuais ajustes que se fizerem necessários.

d) em caso de diminuição excepcional e temporária da demanda de trabalho na unidade de execução, inclusive na hipótese de recesso de final de ano, quando houver, deve ser observada a [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 81, de 2024](#), que dispõe sobre as regras e procedimentos para a compensação de jornada nos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

e) 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.

f) 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.

g) o laudo pericial para concessão do adicional de insalubridade e periculosidade deve ser **preferencialmente** providenciado pela Administração. Tal obrigação somente pode ser atribuída à contratada, se ficar comprovada a impossibilidade de sua realização pela Administração, por todas as formas abaixo:

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

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

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

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

◦ Garantia da contratação e garantia dos bens

h) justificar a exigência de **garantia contratual dos bens, complementar à legal**, conforme nota explicativa na minuta-padrão, observando-se que, nessa hipótese, será necessária assinatura de contrato, pois a situação não se encaixará no inciso II do art. 95, da Lei n. 14.133, de 2021. Assim, em relação a esses itens, a Administração deverá apresentar a minuta de contrato, cujo modelo está disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/pregao-e-concorrenca>, e submetê-la à análise jurídica prévia, como condição para prosseguimento do certame.

◦ Reajuste

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

◦ Escritório

j) justificar a exigência de Escritório na localidade

◦ Requisitos de habilitação

k) 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.

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

m) 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.

n) 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).

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

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

q) 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 n. 1.229/2008-Plenário, Acórdão n. 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 n. 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 n. 14.133/2021).**

r) deve ser exigida, como requisito de habilitação jurídica, a autorização de funcionamento, expedida pela Polícia Federal, fundamentada na legislação mais recente, sugerindo-se a seguinte redação:

autorização ou revisão de autorização de funcionamento da empresa na atividade objeto desta licitação em plena validade, concedida pelo Departamento de Polícia Federal, conforme estabelecem os arts. 4º e 40 da Lei nº 14.967, de 9 de setembro de 2024 e a Portaria DG/DPF nº 18.045, de 17 de abril de 2023.

s) verificar se todas as exigências do Anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017 foram cumpridas.

o Regime de execução

t) 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/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

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

x) verificar se todas as exigências do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017 foram cumpridas.

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

73. 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**.

74. 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).

75. **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.

76. **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.

77. Deverá atentar, ainda, às diretrizes gerais do subitem 1.1 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 2017:
- a) 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;
 - b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; e
 - c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

78. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos (item 7 do ETP).

Recomendação:

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

- a. complementar a justificativa para a estimativa de quantitativos, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).
- b. justificar a não utilização do Guia de orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, nos termos da IN nº 2, de 30/04/2008, e alterações posteriores

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

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

Recomendação:

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

- a. elaborar parecer técnico que demonstre o cumprimento dos requisitos para a contratação direta, em atendimento ao art. 72, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

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

82. 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](#)).

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

84. **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](#)).

85. 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).

86. 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. 240/242).

Recomendação:

87. **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).

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

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

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

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

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

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

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

93. As consultas foram anexadas à fl. 70/180. É necessário verificar se tais certidões estarão **em validade** no momento de contratação e, se for o caso, devem ser atualizadas.

Recomendação:

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

- a. providenciar a consulta aos sistemas de verificação, juntando os respectivos comprovantes;
- b. juntar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal;
- c. juntar aos autos as certidões abaixo, que não foram apresentadas OU que estão vencidas ou prestes a vencer:
 - o ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF-FGTS/RECEITA MUNICIPAL);

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

95. A Administração deve justificar a escolha do contratado. Para tanto, recomenda-se o uso do sistema de dispensa eletrônica, previsto na [Instrução Normativa SEGES/ME n. 67, de 2021](#).

96. **Registre-se:** apesar do art. 75, §3º, da Lei n. 14.133, de 2021, determinar que a dispensa eletrônica é obrigatória apenas nas contratações diretas de pequeno valor, **o art. 4º, III, da IN SEGES/ME n. 67, de 2021, autoriza o uso da dispensa**

eletrônica para todas as hipóteses de dispensa, sempre que cabível.

97. Nesses termos, a Administração deve avaliar a possibilidade de usar a ferramenta de dispensa eletrônica, preferencialmente. Se não for possível, recomenda-se ampliar, ao máximo, o número de consultas a fornecedores.

98. **Destaca-se:** não observar a ordem de classificação das empresas que apresentam cotações de produtos, em dispensa de licitação, fere os princípios da isonomia e da legalidade ([Acórdão n. 445/2022, Segunda Câmara do TCU](#)).

99. **Atenção:** ao fazer a opção por um fornecedor, a Administração deve observar a **vedação expressa de recontração** de empresa já contratada com base na disposição do inciso VIII do art. 75 da Lei n 14.133, de 2021.

Recomendação:

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

- a. justificar a não utilização do sistema de Dispensa Eletrônica, bem como esclarecer os critérios e razões de escolha do fornecedor.

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

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

102. **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.

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

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

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

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

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

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

Recomendação:

107. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. justificar o preço e declarar a razoabilidade do valor da contratação, juntando documentos que comprovem que os preços da presente contratação são compatíveis com aqueles cobrados pela empresa em outras contratações da mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data desta contratação ou por outro meio idôneo.

108. A Administração fez pesquisa de preços para justificar o valor da contratação. Registre-se que a pesquisa deve obedecer os parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, 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), sempre observando-se o índice de atualização de preços.

109. 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.

110. **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).

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

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

113. 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.

114. **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).

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

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

116. Observa-se que a justificativa de preços (fls. 243/245) foi feita a partir dos dados coletados por meio de pesquisa nos moldes da IN SEGES/ME n. 65/2021 (fls. 181/205). A Administração emitiu manifestação técnica conclusiva,

contendo a análise crítica dos preços pesquisados (fl. 243/245).

Recomendação:

117. **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. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- c. 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).
- d. 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).

118. 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).

119. **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, detalhamento 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).**

120. **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 contratado e às necessidades do órgão contratante, com a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço (itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, IN SEGES/MP n. 05/2017).**

121. **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).

122. 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.

123. No caso dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o orçamento da contratação 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

124. 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).

125. 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).

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

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

127. **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).

128. 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);
- 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.
- 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.

129. **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.)

130. 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.

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

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

132. **Não há nos autos CCT/instrumento coletivo para a categoria, o que deverá ser providenciado.**

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

- a. esclarecer se foram elaboradas tantas planilhas quanto necessárias à estimativa dos custos unitários da contratação em cada **local** da execução contratual, pois o serviço será prestado em mais de uma localidade e consta apenas uma PCFP.
- b. 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. excluir eventuais benefícios que, de acordo com a CCT, só se apliquem a empregados filiados ao sindicato, ou a empregados alocados em contratos de terceirização, ou a empregados alocados em contratos com a Administração Pública, ou não é obrigatório para todas as empresas abrangidas pela CCT, o que é vedado (art. 4º, §3º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024; art. 6º, da IN n. 5, de 2017; Orientação Normativa AGU n. 63).
- d. observar, em relação a benefícios que dependam de adesão, que a fiscalização do contrato deverá identificar aqueles que optaram pela adesão e efetuar o repasse dos valores apenas quanto a eles, mediante comprovada quitação pela contratada;

134. Observar o disposto na Orientação Normativa nº 63, de 2020:

É INDEVIDA A INCLUSÃO, NAS PLANILHAS DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS, DE BENEFÍCIOS ESTABELECIDOS EM ACORDO OU CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO QUE ONEREM EXCLUSIVAMENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TOMADORA DE SERVIÇO.

Referência: Nota nº 86/2017/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho; Art. 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

135. O Parecer n. 00092/2019/DECOR/CGU/AGU (00688.000717/2019-98, **aprovado pelo Advogado Geral da União** (nup. 00688.000717/2019-98, seq. 8), dispõe:

Não raro, no entanto, verifica-se que convenções coletivas são pactuadas com cláusulas com este viés, ensejando pedidos de repactuação de contratos em razão de benefícios ou condições que foram pactuadas para aplicação exclusiva nos contratos administrativos em que há dedicação exclusiva de mão de obra, o que não encontra respaldo legal. Sobre a matéria, seguem razões postas na Ata da Comissão Permanente de Licitações e Contratos que resta acostada no seq. 215 do NUP 00400.010939/2010-50:

Da previsão legal constante do caput do artigo 611 da CLT confirmamos que uma convenção coletiva de trabalho evidentemente não é meio apto a criar obrigações diretas a Administração Pública, sendo lícito aos sindicatos fazê-lo apenas em relação a empresas e empregados por eles representados, no âmbito das respectivas representações.

E não poderia ser diferente, pois qualquer negociação coletiva tem por premissa elementar a existência de

interesses contrapostos entre as partes representadas pelos sindicatos convenientes. Ocorre que a criação de obrigação a ser suportada exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço não envolve interesses contrapostos dos sindicatos negociantes, tampouco faz surgir qualquer tipo de resistência para sua criação. Muito pelo contrário, a verdade é que a inclusão de benefícios a serem suportados exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço tem o potencial até mesmo de atrair vantagens para ambas as partes, circunstância conflitante com a posição de antagonismo recíproco que delas é esperado em uma negociação coletiva.

E não poderia ser diferente, pois qualquer negociação coletiva tem por premissa elementar a existência de interesses contrapostos entre as partes representadas pelos sindicatos convenientes. Ocorre que a criação de obrigação a ser suportada exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço não envolve interesses contrapostos dos sindicatos negociantes, tampouco faz surgir qualquer tipo de resistência para sua criação. Muito pelo contrário, a verdade é que a inclusão de benefícios a serem suportados exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço tem o potencial até mesmo de atrair vantagens para ambas as partes, circunstância conflitante com a posição de antagonismo recíproco que delas é esperado em uma negociação coletiva.

E não poderia ser diferente, pois qualquer negociação coletiva tem por premissa elementar a existência de interesses contrapostos entre as partes representadas pelos sindicatos convenientes. Ocorre que a criação de obrigação a ser suportada exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço não envolve interesses contrapostos dos sindicatos negociantes, tampouco faz surgir qualquer tipo de resistência para sua criação. Muito pelo contrário, a verdade é que a inclusão de benefícios a serem suportados exclusivamente pela Administração Pública tomadora do serviço tem o potencial até mesmo de atrair vantagens para ambas as partes, circunstância conflitante com a posição de antagonismo recíproco que delas é esperado em uma negociação coletiva.

Dessa forma, resta patente a inviabilidade de repasse de benefícios, instituídos em instrumento coletivo de trabalho, que onerem exclusivamente a Administração Pública tomadora do serviço, sendo até mesmo recomendável a inclusão dessa vedação de forma expressa no edital da licitação.

Sobre a matéria, este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos possui o Parecer nº 60/2015/DECOR/CGU/AGU e a Nota nº 86/2017/DECOR/CGU/AGU, esta última corroborando entendimento semelhante adotado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.

Recomendação:

136. 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).

137. Observa-se que **não** foram elaboradas planilhas de custo e formação de preços a partir de cada instrumento coletivo vigente na base territorial onde serão desempenhados os serviços. Houve apenas a consolidação da pesquisa de preços junto a fornecedores, sem detalhamento dos custos unitários da contratação (remuneração, encargos, benefícios, provisão para rescisão, custo de reposição do profissional ausente, custos indiretos, tributos e lucros).

Recomendação:

138. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar e juntar a planilha de custos e formação de preços, preenchida com a indicação de todos os custos unitários da contratação. Se não existir instrumentos coletivos aptos a regerem os direitos e deveres das categorias envolvidas na contratação, devem ser realizados os devidos esclarecimentos, inclusive com a indicação da metodologia utilizada para estimar os custos relativos à mão de obra.

Custos de mercado

139. 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*.

140. 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).

141. 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.

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

143. 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).

144. 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.

145. **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).

146. **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.

147. 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).

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

149. 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).

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

151. 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:

152. **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. 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. 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

153. 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.

Benefícios e Despesas Indiretas - BDI

154. O BDI é composto por, no mínimo (art. 9º do Decreto n. 7.983, de 2013):

- taxa de rateio da administração central;
- percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado;
- taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e
- taxa de lucro.

155. **Importante:** recomenda-se a utilização dos parâmetros estabelecidos no **Acórdão TCU n. 2.622/2013-Plenário**, observando-se as orientações constantes do modelo de **Termo de Justificativas Técnicas Relevantes (TJTR)** elaborado pela AGU.

156. Destacam-se os seguintes pontos:

- a. é vedada a inclusão, no orçamento estimativo da licitação, de tributos de natureza direta e personalística, como o IRPJ e CSLL, nos termos da **Súmula TCU n. 254**;
- b. podem ser incluídos PIS, COFINS e ISSQN, pois incidem sobre o faturamento;
- c. o percentual de ISSQN deve ser compatível com a legislação tributária do município onde o serviço será prestado;
- d. a taxa de rateio da administração central não pode ser estabelecida por meio de remuneração mensal fixa, mas através de pagamentos proporcionais à execução financeira;
- e. se forem adotados custos de referência desonerados, deve ser acrescido ao BDI 4,5% de Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), instituída pela Lei n. 12.546, de 2011, ainda que extrapole os

parâmetros do Acórdão, que não contempla essa rubrica.

157. **Atenção:** quanto maior a distância do percentual de BDI utilizado em relação à média indicada no Acórdão, mais robusta deve ser a justificativa técnica, conforme nota explicativa do [Termo de Justificativas Técnicas Relevantes \(TJTR\)](#) elaborado pela AGU.

BDI reduzido sobre materiais e equipamentos

158. A regra geral é o parcelamento da licitação, sempre que o fornecimento de materiais e equipamentos para o serviço representar parcela significativa do valor do contrato e puder ser realizado por empresas com especialidades próprias e diversas, separadamente do contrato principal, sem comprometer sua execução ou eficiência.

159. Se o parcelamento for inviável - o que deve ser justificado do ponto de vista técnico e econômico -, a Administração deve apresentar **taxa de BDI reduzida para materiais e equipamentos** em relação à taxa incidente sobre as demais parcelas do serviço (art. 9º, §1º, Decreto n. 7.983, de 2013, e [Súmula TCU n. 253](#)).

160. Nesse caso, deverão ser previstas duas taxas de BDI: uma sobre as parcelas em geral e uma diferenciada, reduzida, que deve incidir sobre as parcelas de materiais e equipamentos.

161. **Atenção:** o BDI reduzido não abrange os materiais ordinários da contratação ([Acórdão TCU n. 2.842/2011-Plenário](#)).

162. Registre-se que, no caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a Administração ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no art. 9º, § 1º (art. 9º, §2º, Decreto n. 7.983, de 2013).

Adoção do regime de oneração ou desoneração tributária

163. A [Lei n. 12.546, de 2011](#), com redação dada pela [Lei n. 14.973, de 2024](#), previu a desoneração da folha de pagamentos (art. 7º), afastando o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta para as empresas mencionadas, dentre as quais, as do setor de engenharia. Segundo a lei, a empresa pode optar pela regra veiculada (desoneração), ou pela tradicional (onerção), definida no art. 22 da [Lei nº 8.212, de 1991](#). Deve-se observar a regra de transição estabelecida atualmente pelo art. 9º-A, vigente de 2025 a 2027.

164. Ao elaborar o orçamento da licitação, a Administração deverá adotar o regime de tributação **onerado ou desonerado**, conforme lhe for mais vantajoso, em atenção ao princípio da economicidade.

165. **Atenção:** não é permitido apresentar dois orçamentos de referência, um onerado e um desonerado. **A Administração deve, obrigatoriamente, escolher o cenário que lhe seja mais vantajoso, apresentando as justificativas técnicas cabíveis.** Para tanto, deverá fazer a **simulação** das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de analisar qual será mais vantajosa.

166. A Administração deve dar **ampla publicidade** a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração do orçamento de referência. Recomenda-se observar as orientações constantes do modelo de [Termo de Justificativas Técnicas Relevantes \(TJTR\)](#) elaborado pela AGU.

Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global

167. Na contratação de obras e serviços de engenharia, é obrigatória a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação do preço máximo para ambos ([Orientação Normativa AGU n. 5, de 2009](#), art. 11 do Decreto n. 7.983, de 2013, e [Súmula TCU n. 259](#)). Essa obrigação visa evitar os riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” ([Acórdão TCU n. 1695/2018-Plenário](#)), independentemente do regime de execução escolhido.

168. O art. 59, § 3º, da [Lei n. 14.133, de 2021](#), estabelece que, “*no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.*”

169. Para o regime de **empreitada por preço unitário**, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração (art. 59, §3º, c/c art. 6º, LVI, ambos da [Lei n. 14.133, de 2021](#)). É possível definir um critério próprio, de acordo com as características do objeto. Esse critério pode considerar os custos mais relevantes ou uma margem sobre o preço de referência, entre outros, devendo a Administração escolher o critério técnico que for tecnicamente mais adequado, conforme nota explicativas da minuta padrão de edital elaborada pela AGU.

170. Para o regime de **empreitada por preço global**, os critérios de aceitabilidade de preços devem ser definidos em relação aos preços global e os valores de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Isso significa que, na elaboração da proposta, os licitantes podem usar custos unitários diferentes daqueles obtidos nos sistemas de referência, desde que o preço global e o de cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro fiquem iguais ou menores que os valores de referência da Administração. Além disso, os órgãos de controle devem ter acesso completo a essas informações (art. 13, I, e parágrafo único, do Decreto n. 7.983, de 2013).

171. **Importante:** após o julgamento, o licitante vencedor deverá adequar suas planilhas e reapresentá-la à Administração por meio eletrônico. As planilhas devem conter a indicação dos quantitativos e dos custos unitários, o detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais, com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora. É admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (art. 56, § 5º, da Lei n. 14.133, de 2021).

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

172. A Administração competente deverá autorizar a presente contratação por dispensa de licitação, observando as regras internas de competência.

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

174. Consta autorização para a presente contratação direta (fl. 231/239).

5. DA MINUTA PADRONIZADA DE AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA E CONTRATO

175. A Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

◦ **conteúdo das minutas padronizadas:**

176. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei n. 14.133, de 2021. Em relação à dispensa eletrônica, devem ser observados os requisitos da [Instrução Normativa SEGES/ME n. 67, de 2021](#).

177. No caso, a Administração utilizou adequadamente as minutas padronizadas pela AGU, conforme Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI, não cabendo maiores considerações.

Recomendações:

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

minuta de contrato:

a) 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). 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).

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

179. 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:

180. **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.

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

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

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

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

III. CONCLUSÃO

183. Em face do exposto, o parecer é pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 14, 36, 44, 48, 49, 53, 56, 60, 63, 72, 79, 81, 87, 94, 100, 107, 117, 119, 120, 132, 133, 136, 138, 152, 178 e 180 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

184. 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, 31 de agosto 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) 23305013712202615 e da chave de acesso 008e08ff



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 3357122458 e chave de acesso 008e08ff 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: 04-09-2026 15:52. 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 00236/2026/CONSU/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23305.013712/2026-15

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

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo o PARECER Nº 02724/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se ao consulente.

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) 23305013712202615 e da chave de acesso 008e08ff



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 3365246351 e chave de acesso 008e08ff 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: 07-09-2026 18:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.