



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

PARECER n. 00383/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.058536/2024-48

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA:

I - DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA .LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº14.133/2021.

II - SERVIÇOS EMERGENCIAIS DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO, DE FORMA CONTÍNUA, DE SERVIÇOS DE APOIOADMINISTRATIVOS E AUXILIARES, COM FORNECIMENTO DETODOS OS MATERIAIS DE CONSUMO E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS, A SEREM EXECUTADOS NAS DEPENDÊNCIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, CAMPUS SENADOR HELVÍDIO NUNES DE BARROS - CSHNB, ASSIM COMO OUTROS IMÓVEIS QUE VENHAM A SER OCUPADAS PELA IES NA REGIÃO DE PICOS-PI, A SEREM EXECUTADOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA."

III - REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do processo administrativo nº23111.058536/2024-97 encaminhado a este órgão consultivo para análise jurídica do procedimento de contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a prestação "*de serviços continuados de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de apoio administrativos e auxiliares, com fornecimento de todos os materiais de consumo e equipamentos necessários, a serem executados nas dependências da Universidade Federal do Piauí, Campus Senador Helvídio Nunes de Barros - CSHNB, assim como outros imóveis que venham a ser ocupadas pela IES na região de Picos-PI, a serem executados com regime de dedicação exclusiva demão de obra*", no valor de R\$ 825.466,60.

2. Vieram os autos, inicialmente, com os seguintes documentos — acessados pelo link: < https://www.sipac.ufpi.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=676982# >:

- o MEMORANDO Nº 9 / 2024 - CAF/CSHNB (11.00.31.12), solicitando à Pró-Reitoria de Administração a abertura do processo de DISPENSA EM VIRTUDE DE EMERGÊNCIA - ART 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, por comprometimento a continuidade dos serviços públicos, datado de 11/12/2024;
- o documento de qualificação da demanda emitido pelo setor requisitante, com 25 postos
- o E-mail solicitando orçamentos aos fornecedores
- o orçamentos recebidos
- o ORÇAMENTO PARA FORMAÇÃO DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO - 2025 - planilha com a média dos preços recebidos
- o DESPACHO Nº 29 / 2024 - CAF/CSHNB (11.00.31.12)

- o DESPACHO Nº 1146 / 2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10), com a análise da documentação anexada ao processo
- o DESPACHO Nº 73 / 2025 - COR (11.00.14.08.01), com a indicação da estrutura orçamentária, fonte e natureza de despesa e solicitando a diminuição do quantitativo do contrato para o estabelecido no contrato anterior nº 02/2020
- o PORTARIA Nº 7 / 2025 - PRAD (11.00.15), com a constituição da Comissão formada pelos seguintes servidores, sob a presidência do primeiro, para elaborar o planejamento da contratação de prestação de serviço continuado de apoio administrativo;
- o Estudo Técnico Preliminar 133/2024 - UASG 154048, com 25 postos
- o Matriz de Gerenciamento de Riscos 1/2025, inserido no compras.gov.br
- o minuta de TERMO DE REFERÊNCIA – SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA – CONTRATAÇÃO DIRETA
- o ANEXO - INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS
- o JUSTIFICATIVA LICITAÇÃO EMERGENCIAL, sem assinatura e indicação do servidor
- o DESPACHO Nº 4 / 2025 - CAF/CSHNB (11.00.31.12)
- o Relatório de Cotação: Proc. 23111.058536/2024-97_Disp. Emergencial_Apoio Administrativo
- o RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS Nº 8 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10), com assinatura e indicação dos servidores responsáveis
- o DESPACHO Nº 109 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)
- o DESPACHO Nº 7 / 2025 - CAF/CSHNB (11.00.31.12), atestando que: A descrição dos preços encontrados, encontram-se compatíveis com a descrição do Termo de Referência;- As unidades de fornecimento ou de medida, estão em conformidade com o Termo de Referência; e - Os preços encontrados estão condizentes com os praticados pelo mercado
- o JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA EMERGENCIAL com a assinatura mas sem indicação do cargo/atribuição do servidor e acolhimento pela autoridade competente
- o Estudo Técnico Preliminar 133/2024 UASG 154048 atualizado, com 18 postos
- o CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2024/2024
- o TERMO DE REFERÊNCIA – SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA – CONTRATAÇÃO DIRETA atualizado
- o APROVAÇÃO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR Nº 2 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)
- o DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 65 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10), com a APROVAÇÃO DAS PLANILHAS DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS
- o CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL Art. 14 da Portaria PGF n° 931/2018
- o LISTA DE VERIFICAÇÃO (Inexigibilidades e Dispensas de licitação em geral)
- o DESPACHO Nº 117 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10) solicitando a autorização da autoridade competente
- o DESPACHO Nº 1910 / 2025 - PRAD (11.00.15), encaminhando o processo para inclusão de autorização da autoridade competente, para continuidade do pleito e encaminhamento à PGF/UFPI para análise e emissão de parecer das minutas relativas à contratação.
- o DESPACHO Nº 781 / 2025 - GAB (11.00.01), encaminhando o processo à Procuradoria

3. Na oportunidade, foi proferida a COTA nº 00123/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, solicitando a complementação da instrução processual para que pudesse ser proferido o presente Parecer.

4. Em atenção à referida Cota, foi juntado ao processo:

- o JUSTIFICATIVA Nº 1 / 2025 - CAF/CSHNB (11.00.31.12), com denominação e assinatura da autoridade competente;
- o DESPACHO Nº 135 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)
- o DESPACHO Nº 136 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10)
- o DESPACHO Nº 1972 / 2025 - PRAD (11.00.15)
- o Autorização CAF/CSHNB (11.00.31.12), da Reitora
- o DESPACHO Nº 866 / 2025 - GAB (11.00.01)

5. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

6. É o relatório. Segue a análise.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

9. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo

DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO E DOCUMENTOS EM MEIO ELETRÔNICO

11. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. No que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento. Nos termos da Orientação Normativa da AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

“Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”

12. Aplicáveis, ainda, a Portaria Interministerial nº 1.677, de 2015 (no caso de órgãos integrantes do SISG). As referidas normas estabelecem que a contratação de determinado objeto deve integrar um único processo, desde o seu nascedouro até sua extinção. Dessa forma, é incorreta a abertura de novos processos com numeração e volumes próprios para cada ocorrência verificada na história da contratação, a exemplo de um novo processo para celebração de termo aditivo de prorrogação contratual.

13. No caso de processos exclusivamente em meio eletrônico, todos os atos processuais são realizados e arquivados sob a forma de mídias digitais, cuja validade jurídica é reconhecida pela Medida Provisória n.º 2.200-2, de 2001, e pelo Decreto n.º 8.539, de 2015, que tratam da validade dos documentos produzidos em forma eletrônica, bem como do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

14. Quanto à autoria, convém mencionar que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica, produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, presumem-se verdadeiras em relação aos signatários, na forma do art. 219 do Código Civil - documento nato-digital (art. 10, §1º da MP n.º 2.200-2/2001 c/c art. 2º, II, a, do Decreto n.º 8.539/2015). Relativamente aos documentos físicos anexados ao processo eletrônico, após procedimento de digitalização, o referido Decreto atribui a esses o valor de cópia autenticada ou de cópia simples.

15. Por outro lado, o Decreto n.º 10.278, de 18 de março de 2020, estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.

16. Destaca-se o fato de que todos os documentos digitalizados deverão ser assinados digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil (art. 5º, I). Portanto, sem a assinatura digital os documentos físicos digitalizados não poderão "...se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público..." (art. 5º, caput).

17. Cabe observar que o reconhecimento de firma ou a autenticação em cartório são dispensáveis, salvo se houver dúvida com relação à autenticidade de documentos físicos, nos termos do Parecer n. 065/2019/CONJURCGU/CGU/AGU (NUP 00106.005904/2019-61, Seq. 2). Isso, porém, não dispensa a assinatura eletrônica para os documentos digitalizados destinados a processos eletrônicos.

18. No caso, verifica-se que alguns documentos constantes do processo não se encontram acessíveis via SIPAC, a exemplo do termo de contrato (apesar de terem sido juntados no Sistema Sapiens, o que nos permite realizar a presente análise).

19. Assim, para uma adequada instrução processual eletrônica, conforme orientações acima, recomendamos que sejam adotadas providências para que todos os documentos constantes do processo eletrônico sejam passíveis de visualização.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

20. Em atenção à COTA n.º 00123/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, foi juntada ao processo a Autorização CAF/CSHNB (11.00.31.12), proferida pela Reitora da Entidade.

21. Ademais, para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME N.º 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto n.º 10.193, de 2019, o que deve ser providenciado até antes da efetiva contratação (art. 3º, da PORTARIA ME N.º 7.828, de 30 de agosto de 2022).

22. Ressalte-se que cabe à Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

23. Cabe ressaltar, que o artigo 7º do DECRETO N.º 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022 dispensa o registro no plano de contratações anual nas hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, nas quais se incluem as contratações emergenciais.

24. Por fim, observa-se da documentação elencada no relatório que foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto n.º 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

25. O art. 72 da Lei n.º 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

26. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

27. Em atenção à COTA nº 00123/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, o DESPACHO Nº 135 / 2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10) assim se posicionou:

A elaboração do Parecer Técnico Final será realizada ao término da seleção do fornecedor, quando todas as informações necessárias, como a escolha do fornecedor e a habilitação, estiverem disponíveis. Compreendemos que este documento só pode ser redigido após a finalização do Termo de Referência **definitivo**, uma vez que ele servirá de base para os fornecedores interessados em participar do certame. Dessa forma, a construção do Parecer Técnico Final dependerá das recomendações da PGF para a minuta do Termo de Referência e minuta do Contrato.

28. Condicionamos, portanto, a efetivação da contratação à juntada do referido parecer ao processo.

29. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

30. A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para compras e serviços em geral e o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP de obras), que se caracterizam como guias destinados a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

31. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento.

32. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que serve de referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de manual, cujo objetivo central é facilitar e dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

33. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 08 de agosto de 2022 e a IN SEGES/ME Nº 81, de 25 de novembro de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- o a) documento para formalização da demanda;
- o b) estudo técnico preliminar;
- o c) mapa(s) de risco;
- o d) termo de referência.

34. A elaboração do estudo técnico preliminar, porém, é facultativa na hipótese da dispensa com base no inciso VIII, art. 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, segundo a previsão do inciso I, art. 14 da IN SEGES Nº 58, de 2022. Portanto, eventual inexistência nos autos não prejudica o andamento da contratação.

35. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

36. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda: principais elementos

37. Da análise do documento de formalização da demanda (fls. 3 a 6), percebe-se que foram previstos todos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022.

38. Contudo, o documento de formalização da demanda traz a informação de que a contratação será apenas de serviços, sem materiais. Além disso, apresenta mais postos de serviço do que o que consta do TR.

39. Pelo exposto, orientamos que o referido documento seja complementado, de modo a refletir de fato o que será objeto da contratação emergencial.

Gerenciamento de Risco

40. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

41. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do IPP nos termos do art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

42. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, inserido no compras.gov.br, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de referência

43. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do

contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

44. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

45. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

46. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, tendo sido, posteriormente, atualizado.

47. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU.

48. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

49. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

50. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

51. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

- **substituir a expressão "serviço continuado" por "serviço emergencial" em todo o texto**
- **o valor global foi previsto para 9 meses, mas o prazo da contratação foi estabelecido em 1 ano; deve-se, portanto, verificar a incongruência adequando os valores/prazos ou justificar a diferença dos prazos;**
- **por se tratar de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, que a Administração verifique e ateste nos autos se o serviço a ser contratado integra a relação dos serviços aptos à aplicação da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, sem prejuízo da remuneração do trabalhador de que trata o art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174, de 2024, regulamentado pela INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI Nº 190, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2024, bem como se incide ou não nos autos 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.**
- **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 Nº 81, DE 12 DE SETEMBRO DE 2024, que dispõe sobre as regras e procedimentos para a possibilidade de compensação de jornada nos contratos de prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.**
- **preencher o item 2.2 que trata do plano de contratações anual;**

- recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/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;
- a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da contratação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- em se tratando de serviços contínuos, o termo de referência poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o contratado tenha executado serviços similares ao objeto da contratação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021). O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.
- com relação à capacidade técnico-profissional, esclareça que a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional);
- de acordo com o TCU, 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 da contratação (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021) (E/OU justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- 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 tais documentos.
- em relação ao adicional de insalubridade/periculosidade, recomenda-se ao gestor observar as orientações do PARECER n. 00019/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e Enunciado SUBCONSU nº 401, a seguir:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. REVISÃO DO PARECER N. 00006/2018/CPLC/PGF/AGU. ACÓRDÃO Nº 1496/23-PLENÁRIO - TCU. LAUDO TÉCNICO DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS DE TRABALHO – LTCAT. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. ART. 195 DA CLT. NR - 15, NR-16. INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP/SEGGG /ME Nº 15, DE 16 DE MARÇO DE 2022. DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. I - Não há substancial conflito entre o disposto no Acórdão nº 1496/23-PLENÁRIO - TCU e o entendimento assentado no Parecer n. 00006/2018/CPLC/PGF/AGU. Referida constatação

não impede, contudo, que se aprimorem as premissas estabelecidas no item "c" da ementa do opinativo em comento, no sentido de que a comprovação quanto à impossibilidade de realização da perícia por parte da Administração seja ainda mais explícita, cabendo ao órgão ou entidade demonstrar o esgotamento de todas as alternativas, em ordem de precedência: a) primeiramente, através de seu quadro de servidores estatutários e/ou empregados públicos, ou, na inexistência de corpo técnico, demandando ao Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS; b) esgotada esta possibilidade, poderá celebrar 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, bem como valer-se da disposição do artigo 195, §1º, da CLT, no qual se faculta o requerimento ao Ministério do Trabalho para a realização de perícia em estabelecimento ou setor deste; c) não sendo possível esta última hipótese, poderá contratar serviços de terceiros para emissão do laudo técnico. II - Somente quando comprovada a inviabilidade de adoção das alternativas anteriores é que poderá ser atribuída à contratada a obrigação de elaboração do laudo, de forma que esta hipótese seja vista como última instância, paliativa e momentânea, até que a Administração providencie referido documento. Vale, ainda, ressaltar que caberá, nesta excepcional circunstância, recomendar nos instrumentos convocatórios que a contratada utilize preferencialmente, salvo justificada impossibilidade, da opção prevista no artigo 195, §1º, da CLT, ou seja que se valha do requerimento junto ao Ministério do Trabalho, através das DRTs, para a realização de perícia.

(Fonte: PARECER n. 00019/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.033185/2016-31, Sequencial 30)

Enunciado n. 401. LICITAÇÕES E CONTRATOS - LAUDO PERICIAL

O laudo pericial para concessão do adicional de insalubridade e periculosidade deve ser preferencialmente providenciado pela Administração, que poderá atribuir à contratada a obrigação de sua elaboração, quando comprovada a impossibilidade de sua realização pelo esgotamento das seguintes alternativas:

- a) impossibilidade de realização do laudo pelo quadro de servidores estatutários e/ou empregados públicos do órgão/ente pela inexistência de corpo técnico;
- b) impossibilidade de atendimento da demanda por parte do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS;
- c) 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;
- d) não realização da perícia pelo Ministério do Trabalho, conforme previsão do art. 195, §1º, da CLT.

52. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art.6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

53. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

54. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

55. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição, direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

56. No caso de serviços, registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- o 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;
- o b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- o c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

57. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

58. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inciso I, §2º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

Da viabilidade jurídica da terceirização

59. 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.

60. Além disso, IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderá 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.

61. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas.

62. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com o disposto na Lei n. 14.133, de 2021.

63. Deve a Administração, portanto, declarar que as atividades podem ser terceirizadas, certificando se estariam ou não compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do ente.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

64. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é contratar em itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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 dispondendo 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.

65. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, inciso II, § 1º, Lei nº 14.133, de 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.

66. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a contratação a um único contratado, com as justificativas de ordem técnica e econômica. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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:

- o 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;
- o b) justificar a exigência nos autos;
- o c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;
- o d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

68. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

69. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.2do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

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

71. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

72. A contratação por inexigibilidade de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, inciso VII, da Lei n. 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

73. A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º **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.

74. Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

75. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

76. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

77. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, conforme documentos elencados no relatório, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos. Não restou claro, contudo, da pesquisa os valores dos materiais a serem utilizados, somente da mão-de-obra. Orientamos, portanto, esclarecer este ponto, pois a contratação não será apenas de mão-de-obra, mas também dos materiais acessórios.

78. Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

79. Ademais, no caso de contratação de serviços a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra, como na espécie, a composição e o detalhamento dos custos do orçamento estimativo devem tomar como base o modelo de planilha de custos e formação de preços que consta do Anexo VII-D da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, adaptado às características do serviço a ser licitado (art. 9º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

80. Para o correto preenchimento da planilha, deverá ser verificado, primeiramente, se as categoriais envolvidas na contratação são regidas por algum instrumento coletivo que fixe seus direitos e obrigações - convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. Isso significa que, se os custos de mão de obra são vinculados a algum instrumento coletivo, em princípio, pesquisas de preços junto a fornecedores para estimação de salários e benefícios não seriam apropriadas, pois os valores a serem pagos decorrem de pisos salariais estipulados por aqueles atos/negócios jurídicos.

81. O que importa, nesse sentido, para fins de cálculo do orçamento, é que a estimativa dos custos da contratação seja realizada a partir do instrumento coletivo adequado. Outro não é o entendimento do TCU:

Boletim de Jurisprudência 197/2017

Acórdão TCU 2443/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Enunciado

O fato de o orçamento estimativo da licitação não considerar os salários definidos em convenção coletiva mais recente, a despeito da possibilidade de repactuação em seguida à assinatura do contrato, viola o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital.

Informativo de Licitações e Contratos 250/2015

Enunciado

Nos estudos técnicos preliminares de contratação de mão de obra terceirizada, a ausência de indicação, de forma clara e precisa, do sindicato, acordo coletivo, convenção coletiva ou sentença normativa que rege a categoria profissional que executará o serviço, com base na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, afronta o art. 6º, inciso IX, alínea 'a', da Lei 8.666/93.

Representação de licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na condução de pregão eletrônico pela Prefeitura Universitária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para contratação de serviços de manutenção e conservação da estrutura física dos campi I, II, III e IV, com fornecimento de mão de obra, utensílios e equipamentos necessários. [...] o Termo de Referência do pregão em apreço não fez conexão entre a categoria profissional a ser terceirizada e a CBO, assim como não trouxe de forma clara e precisa a memória de cálculo do custo de cada categoria profissional, o que impossibilitaria a avaliação dos custos da contratação, na forma do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993. Essas falhas contribuem para problemas como o verificado no caso em exame, de apresentação de propostas com valores mais vantajosos que os oferecidos pela empresa declarada vencedora. [...] **Acórdão TCU 3982/2015-1ª Câmara, TC 027.026/2014-0, relator Ministro Bruno Dantas, 7.7.2015.**

82. As informações sobre os custos de mão de obra, portanto, deverão ser obtidas por meio de consulta ao(s) instrumento(s) coletivo(s) que rege(m) a(s) categoria(s) dentro da base territorial onde os serviços serão desempenhados. Por conseguinte, apenas deverão ser realizadas pesquisas de preços em fontes diversas, com o objetivo de serem obtidos os preços de referência para a mão de obra, se inexistirem instrumentos coletivos aptos a regerem as categorias na respectiva base territorial. Nesse sentido, extrai-se da IN SEGES/MP nº 05, de 2017:

Anexo I

[...]

XXII - SALÁRIO: valor a ser efetivamente pago ao profissional envolvido diretamente na execução contratual, não podendo ser inferior ao estabelecido em Acordo ou Convenção Coletiva, Sentença Normativa ou lei. Quando da inexistência destes, o valor poderá ser aquele praticado no mercado ou apurado em publicações ou pesquisas setoriais para a categoria profissional correspondente.

.....Anexo V

[...]

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:

[...]

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

83. Nesse particular, a Administração deve buscar se certificar de que o instrumento coletivo utilizado para compor o preço de referência realmente rege a categoria profissional envolvida na futura contratação dentro da base territorial onde os serviços serão desempenhados, confirmando, ainda, o período de vigência da mesma norma coletiva, em face do art. 614, § 3º, da CLT. Além disso, é necessária a juntada de cópia da convenção ou acordo coletivo utilizado como base para compor o orçamento estimativo da licitação, devendo ser observado pela Equipe de Planejamento da Contratação o disposto no art. 6º da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, que **veda a vinculação a qualquer disposição de instrumento coletivo que:**

- o a) trate do pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada;
- o b) cuide de matéria não trabalhista ou que estabeleçam direitos não previstos em lei (ex.: valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade);
- o c) trate de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

84. Cabe, ainda, ao setor técnico da Administração observar o disposto na **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI Nº 176, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2024**, que regulamenta o art. 5º do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, em relação às regras e os procedimentos para adoção dos custos mínimos a serem observados nos valores de remuneração, em especial o disposto nos artigos 3º a 5º quanto à fase de planejamento da contratação, a fixação de custos mínimos relevantes e o edital, observados a regra e o prazo de adaptação previstos no art. 16. Por fim, não é demais destacar que o edital deverá conter cláusulas que disponham sobre a apresentação de documentos relacionados no artigo 5º na fase de julgamento da proposta de preço do licitante. **Não serão considerados** custos unitários mínimos relevantes quaisquer valores previstos em Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo que não contemplem todos os trabalhadores representados pelo sindicato laboral (Art. 4º, § 3º). Esta Instrução Normativa não trata das situações em que se tenha identificado e justificado, na fase de planejamento da contratação, que a necessidade

administrativa só pode ser atendida por profissionais com maior expertise do que os trabalhadores remunerados pelos pisos das respectivas categorias (Art. 1º, parágrafo único).

85. Noutro giro, quanto aos custos decorrentes do mercado, não vinculados a qualquer instrumento coletivo ou tarifas públicas, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

86. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração apresentou planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, a qual parece estar compatível com as diretrizes acima apontadas e a juntada da convenção coletiva que atestam ser a aplicável. Contudo, como apontado no item 77, não foi especificado os materiais acessórios e seus valores, já que a contratação não será apenas da mão-de-obra, englobando tais materiais. Assim, reiteramos que deve a Administração verificar este ponto, adequando a pesquisa e demais documentos correlatos.

87. Ademais, constata-se a necessidade de manifestação técnica que esclareça nos autos como foram calculados os custos com insumos diversos(ex.: uniformes, materiais, equipamentos), dado que não resta claro como foi feita tal estimativa.

88. Cabe salientar, ainda, que, segundo o art. 5º, inciso VI, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, em regra, configura ingerência indevida na administração da contratada a definição do valor de remuneração a ser paga aos trabalhadores da empresa alocados à prestação dos serviços contratados, devendo ser adotados como mínimo obrigatório, quando houver, os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho. Excepcionalmente, contudo, admite-se esse tipo de previsão em "casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente".

Do Regime de Execução

89. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

90. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

91. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

92. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), 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).

93. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado 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 da obra ou 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).

94. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

95. Nesse sentido, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo nº 93 LICITAÇÕES: "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).

96. 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 licitado. 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.

97. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

98. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

99. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA

100. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

101. Entretanto, como exceção à regra prevista no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal através do inciso VIII do art. 75, a Lei n. 14.133, de 2021 previu a hipótese de dispensa nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento da situação, da seguinte forma:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...) VIII - 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, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no **prazo máximo de 1 (um) ano**, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, **vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;**

(...) § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e **adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

102. Nesse sentido, em se tratando da contratação que visa a manutenção de serviços públicos no risco de sua interrupção, paralelamente à contratação, a Administração deve promover a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

103. Assim, é cabível a contratação direta, mediante dispensa de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- **situação emergencial ou calamitosa;**
- **urgência de atendimento a situação de risco a prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**
- **contratação direta como meio adequado para afastar o risco**
- **contratação somente das parcelas necessárias à eliminação do risco**
- **contratação com prazo máximo de um ano a contar da data da emergência.**

104. Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

105. Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, **os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos. Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (*parcela mínima necessária*),** se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

106. Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 – Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se *“somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal”*.

107. Por oportuno, é importante destacar o art. 73 da Lei 14.133, de 2021, que determina que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

108. No caso, em atenção à COTA nº 00123/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, foi juntada ao Processo a JUSTIFICATIVA Nº 1/2025 - CAF/CSHNB (11.00.31.12), acerca da situação emergencial. Não foi atestado, contudo, os demais requisitos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 estão presentes, ou seja, i) que o risco de prejuízo a serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e ii) que a contratação direta é o meio adequado e abrange apenas os serviços suficientes para afastar o risco apontado. Orientamos, portanto, complementar a justificativa com relação a tais pontos.

109. Por fim, registramos que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do gestor público, não competindo a este consultivo a análise de mérito do ato, em consonância com o Enunciado nº 07do BPC/AGU.

110. Cabe ainda ressaltar que a contratação emergencial é considerada medida excepcional, cabendo ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório:

Boletim de Jurisprudência 342/2021Acórdão 119/2021-TCU-Plenário

(Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bem querer)

Licitação .Dispensa de licitação. Emergência. Requisito. Preço. Justificativa.

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.

Boletim de Jurisprudência 252/2019Acórdão 1130/2019-TCU-Primeira Câmara
(Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

Licitação. Dispensa de licitação. Emergência. Requisito. Preço. Justificativa.

Nas contratações diretas fundadas em emergência(art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.

111. Ensina Joel de Menezes Niebuhr (Licitação Pública e Contrato Administrativo – ed. Zênite,Curitiba:2008, p. 76):

“Para os fins da dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa. Com o escopo de evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública”. (grifei)

112. Registra-se a lição de Marçal Justen Filho ao comentar o dispositivo legal em análise (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo, Dialética., 2010, p. 305):

"O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria caracterizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal."

113. Ademais, o enquadramento na dispensa por emergência somente é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado:

Informativo de Licitações e Contratos 255/2015

Plenário

Acórdão 1987/2015-TCU-Plenário, TC Processo 001.386/2013-1, relator Ministro BenjaminZymler, 12.8.2015

A dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei8.666/93),apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado.

Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Mirassol apontara, dentre outras ocorrências, suposta dispensa indevida de licitação, sem a caracterização de situação emergencial, para a contratação das obras de reconstrução da canalização e da ponte do Córrego Piedade. A unidade técnica concluiu que a contratação direta efetuada pelo ente municipal não atendera ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. O relator, endossando a análise técnica, esclareceu que a causa da situação de emergência fora a ocorrência de fortes chuvas em dezembro de 2009, e que, em agosto de 2010, a emergência ainda perdurava "uma vez que a área atingida pela enxurrada continuava sujeita a risco de perecimento ou deterioração, ou seja, permanecia a situação de risco à integridade física das pessoas e a bens particulares e públicos da região". Contudo, ressaltou o relator, "a despeito de os recursos estarem disponíveis em agosto de 2010 e de os pareceres técnicos apontarem a necessidade imediata de início das obras, de forma a permitir a sua conclusão antes do início das próximas chuvas, o Prefeito Municipal somente efetivou a aludida contratação direta em 17/12/2010, ou seja, já no início do período chuvoso". Acrescentou ainda que "tal demora, a qual não foi devidamente justificada pelo responsável, não se coaduna com o disposto na Decisão 347/1994-Plenário,lavrada em sede de consulta, segundo a qual restou consignado que um dos requisitos necessários para a caracterização de emergência e calamidade pública, para fins de contratação direta com dispensa de licitação é 'que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado". Ou seja, "aplica-se, ao

caso, uma espécie de juízo de proporcionalidade, de adequação entre meios e fins. Se não for possível suprimir o risco de dano por meio da contratação direta, inexistente cabimento da dispensa da licitação". Nesse contexto, concluiu o relator que a contratação direta "realizada somente em dezembro de 2010, não constituía medida idônea para eliminar o risco existente, uma vez que se fazia impossível concluir as obras, antes do período das chuvas", ressaltando ainda que "o período em que o ajuste foi assinado parecia impróprio até mesmo para a execução dos serviços", uma vez que houve atraso na sua realização "justamente em razão da intensidade de chuvas registrada nos primeiros quatro meses de 2011". O Tribunal, acolhendo o voto da relatoria, julgou procedente a Representação, aplicando ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. Acórdão 1987/2015-Plenário, TC 001.386/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 12.8.2015.

Informativo de Licitações e Contratos 196/2014

Plenário

Acórdão 1162/2014 Plenário, TC 004.063/2008-4, relator Ministro José Jorge, 7.5.2014

A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório.

114. Ao mais, alerta-se que o contrato emergencial é provisório e improrrogável por força da disposição do art. 75, inciso VIII da Lei n. 14.133, de 2021, devendo ter o prazo máximo de até 1 (um) ano a contar data da emergência, ou seja, deve ser restrito ao prazo mínimo necessário para atendimento da situação de emergência, ou até que se conclua eventual licitação para o mesmo objeto. Dessa forma, inobstante se possa arguir seja possível contratar em prazo menor e prorrogar até o limite de um ano, recomenda-se, por cautela, face a redação literal, que o contrato seja firmado pelo prazo certo e estimado, considerando a inviabilidade de prorrogação.

115. Assim, como a Administração não especificou a data da emergência, é necessário confirmar que o prazo final da contratação se encontra dentro do limite de um ano da sua ocorrência, adequando-se os respectivos documentos ao prazo constatado.

Da razão da escolha do contratado

116. Quanto à razão da escolha do contratado, alerta-se para a utilização do uso do sistema de dispensa eletrônica conforme previsto no art. 4º, inciso III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021.

117. Desse modo, embora o §3º do art. 75 da Lei n. 14.133, de 2021, estabeleça a obrigatoriedade de utilização do sistema de dispensa eletrônica apenas para contratações diretas de pequeno valor, em relação às demais hipóteses de dispensa de licitação estabelecidas no inciso III e seguintes do mesmo artigo, determina a IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, que o procedimento será adotado "quando cabível", de forma que a área competente deverá avaliar a pertinência do uso da tal ferramenta considerando a sua demanda.

118. Por este motivo, recomenda-se, dentro do possível, ampliar o número de consultas para apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração.

119. Destaca que a preterição, em dispensa de licitação, da ordem de classificação das empresas que apresentam cotações de produtos viola os princípios da isonomia e da legalidade (Acórdão n. 445/2022, Segunda Câmara do TCU, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Boletim de Jurisprudência n. 389.)

120. Diante disso, como a Administração não juntou ao processo a comprovação de utilização do sistema de Dispensa Eletrônica previsto na IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, ou de justificativa pela não utilização, bem como não

esclareceu as razões da escolha do fornecedor, quando do primeiro recebimento do Processo na ELIC/PGF, proferimos a COTA nº 00123/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, solicitando, dentre outros que:

3.1 Não foi juntada ao Processo a minuta de aviso de contratação direta conforme modelo da AGU constante do link: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>, ou mesmo apresentada qualquer justificativa para a não utilização do sistema de dispensa eletrônico.

(...)

3.5 A Administração não juntou ao processo a comprovação de utilização do sistema de Dispensa Eletrônica previsto na IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, ou de justificativa pela não utilização, bem como não esclareceu as razões da escolha do fornecedor. Recomenda-se melhor justificar os critérios de escolha da empresa a ser contratada.

121. Em resposta à referida Cota, a Administração juntou a JUSTIFICATIVA Nº 12/2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10), com a seguinte justificativa para a não utilização do sistema de dispensa eletrônica:

Considerando que a execução dos serviços tem o objetivo de garantir a continuidade do serviço prestado de apoio administrativo e serviços auxiliares nas dependências do Campus Senador Helvídio Nunes de Barros - CSHNB, em Picos-PI;

Considerando que se trata de um serviço essencial, prestado de forma contínua;

Considerando o impedimento da atual contratada em continuar a prestação dos serviços;

Considerando o encerramento do contrato (Contrato nº 02/2020) em 03/02/2025 e seu caráter de urgência;

Descarta-se a utilização do método de dispensa eletrônica com disputa, haja vista os prazos que o sistema disponibiliza ao cadastrar o processo de contratação direta. Prazos esses de no mínimo de 4 (quatro) dias, sendo 1 (um) dia para cadastrar a divulgação do aviso e mais 3 (três) dias para a finalização da disputa, no caso da dispensa eletrônica à qual se refere a instrução normativa SEGES/ME nº 67, de 2021. A utilização do sistema levaria muito tempo e essa dispensa emergencial necessita de uma contratação imediata para evitar a descontinuidade dos serviços e possíveis prejuízos às atividades das unidades.

Com a solicitação de propostas a uma vasto número de fornecedores do ramo do objeto e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, priorizando a Legalidade, de seguir as legislações vigentes para prosseguimento do processo administrativo, a Impessoalidade, não optando por privilegiar empresa A, B ou C, a Moralidade seguindo os padrões éticos dos procedimentos licitatórios, a Igualdade, tratando todos os fornecedores da mesma forma, sem privilégios e respaldando a administração pública, a publicidade, dando transparência no processo, divulgando o resultado do certame, a Vinculação da legislação vigente, seguindo as normas da Lei 14.133/2021 e a IN 67/2021.

Neste sentido, em relação à escolha do possível fornecedor, informa-se que será realizada uma busca por empresas do ramo do objeto que atendam à região ou suas proximidades, com ênfase nas empresas localizadas nos estados do Piauí, Ceará e Maranhão. A comunicação será feita por e-mail, e a empresa que apresentar a proposta mais vantajosa será selecionada. Além disso, para ampliar a divulgação, a informação sobre a realização da dispensa emergencial será publicada no site da UFPI, permitindo que outras empresas interessadas também possam submeter suas propostas.

122. Como o referido documento (JUSTIFICATIVA Nº 12/2025 - CCL/PRAD (11.00.15.10) foi assinado apenas pela Coordenadora da área e pela Assistente em Administração, é necessário que tais justificativas sejam acolhidas pela autoridade competente para tanto. Deste modo, orientamos juntar ao Processo a aprovação de tal documento pela autoridade competente no âmbito da entidade.

123. Reiteramos que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas é exclusiva do gestor público, não competindo a este consultivo a análise de mérito do ato, em consonância com o Enunciado nº 07do BPC/AGU.

124. Ademais, cabe ressaltar que, ao fazer a opção por um fornecedor ou executante, há que se atentar para 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.

125. Por fim, já que não utilizado o Sistema de Dispensa Eletrônico, recomenda-se melhor justificar os critérios de escolha da empresa a ser contratada.

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

126. De início, alerta que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, inciso XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

127. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ
- o Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

128. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do art. 68, inciso VI da Lei nº 14.133, de 2021.

129. 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).

130. Orientamos, portanto, que tais documentos sejam juntados ao processo, cuidando-se para que eventuais certidões vencidas sejam atualizadas antes da contratação.

DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

131. Reiteramos a recomendação de utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

132. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06.:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

133. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão

e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

134. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

135. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União para "Pregão Eletrônico - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra":

Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União
Atualização: agosto/2023

Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra - Lei nº 14.133, de 2021. Revisado pela Secretaria de Gestão e Inovação.
Identidade visual pela Secretaria de Gestão e Inovação (versão agosto/2023) (grifo nosso)

136. Ocorre que a minuta que deve ser utilizada é de "contratação direta - serviços com dedicação de mão de obra". Deve-se, portanto, alterar toda a minuta utilizada para o modelo adequado, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>:

Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União
Atualização: agosto/2023

Termo de contrato modelo para contratação direta - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra - Lei nº 14.133, de 2021.

Revisado pela Secretaria de Gestão e Inovação.

Identidade visual pela Secretaria de Gestão e Inovação (versão agosto/2023) (grifo nosso)

137. Caso haja alguma dúvida no preenchimento da minuta correta, deve-se submeter novamente o Processo à análise jurídica complementar.

138. Além do indicado no item anterior, constata-se ainda a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

- substituir em todo o texto a expressão "serviço continuado" por "serviço emergencial", especialmente na cláusula primeira
- na cláusula Segunda, deverá constar a data exata de início do contrato
- Sobre a necessidade de correto preenchimento do prazo de vigência e de seu marco inicial, recomenda-se observar a seguinte orientação doutrinária:

"Agregue-se que o prazo de 1 ano se conta da data da emergência ou calamidade pública. Portanto, não é correto afirmar que o prazo de duração do contrato é de 1 ano, dado que normalmente, mesmo diante de situações urgentes, a Administração Pública leva algum tempo para firmá-lo."(Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 66).

139. Por fim, o PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, 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 nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado**", o que deve ser observado pela Administração.

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

140. No presente caso, em atenção ao art. 72, inciso IV da Lei nº 14.133, de 2021, consta 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

141. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

142. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

143. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do 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 nº 101, de 2000).

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

144. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

145. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

146. Nessa senda, deve ser observado o disposto na Orientação Normativa AGU nº 85, de 03 de julho de 2024:

Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

147. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- o a) cópia integral do termo de referência;
- o b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens em destaque deste parecer, especialmente os itens 19, 21, 22, 28, 39, 51, 57, 63, 77, 86, 87, 99, 103, 104, 108, 115, 122, 124, 125, 130, 135 a 139, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo

conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, 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. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 11 de março de 2025.

MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111058536202448 e da chave de acesso 65e82d2d



Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, 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 1879848115 e chave de acesso 65e82d2d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-03-2025 16:24. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
