



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

PARECER N° 02638/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.028379/2025-27

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DIRETA

EMENTA: DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO DE MÃO DE OBRA EXCLUSIVA. TRADUTOR E INTÉPRETE DE LIBRAS. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI N° 14.133/2021. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo 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 Técnicos de Tradutor e Intérprete de Libras, com Disponibilização de Mão de Obra em Regime de Dedicação Exclusiva para Atender a Demanda da Ufpi - Campus Amílcar Ferreira Sobral (Floriano), no valor de R\$ 331.966,38 (trezentos e trinta e um mil, novecentos e sessenta e seis reais e trinta e oito centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a. documento de formalização de demanda (Supersapiens seq. 7 fls. 5);
- b. estudo técnico preliminar - ETP (Supersapiens seq. 9 fls. 70);
- c. mapa de gerenciamento de riscos (Supersapiens seq. 8 fls.27);
- d. pesquisa de mercado (Supersapiens seq. 7 fls. 95);
- e. justificativa do preço (Supersapiens seq. 9 fls. 143);
- f. despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (Supersapiens seq. 8 fls. 104);
- g. termo de referência/projeto básico (Supersapiens seq. 9 fls. 22);
- h. justificativa técnica da contratação direta (Supersapiens seq. 9 fls. 143);
- i. autorização da autoridade administrativa (Supersapiens seq.7 fls. 46);
- j. minuta de aviso de dispensa eletrônica, se for o caso (Supersapiens seq. 9 fls. 5);
- k. minuta do contrato (Supersapiens seq. 9 fls.83 )
- l. certificado de adoção das minutas padrão da AGU (Supersapiens seq. 9 fls. 153).
- m. lista de verificação de contratação direta (Supersapiens seq.9 fls. 156).

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

4. É o relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. 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.

6. 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.

7. 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)

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

## **DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA**

9. No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021 (Supersapiens seq. 7 fls. 46)

10. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

11. O artigo 7º do DECRETO Nº 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 nº 14.133, de 2021, nas quais se incluem as contratações emergenciais.

12. Por fim, observa-se que no doc. Supersapiens seq. 9 fls. 70 foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

## **DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

13. O art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcritos:

- 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.

14. 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. **No caso, tal manifestação deverá ser providenciada.**

15. 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)**

16. 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.

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

18. 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**

19. 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:

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

20. A elaboração do estudo técnico preliminar, porém, é facultativa na hipótese da dispensa com base no inciso VIII, art. 75 da Lei nº 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.

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

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

### **Documento para formalização da demanda: principais elementos**

23. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos 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.

### **Gerenciamento de Risco**

24. 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).

25. 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 e nos termos do art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

26. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos, mas não está de acordo com o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do IPP, pois falta a indicação, para os riscos relativos aos direitos trabalhistas, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, devendo tal vício ser sanado.

### **Termo de referência**

27. 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).

28. 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).

29. 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).

30. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (Supersapiens seq. fls. ).

31. 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 (Supersapiens seq. 9 fls.153 ).

32. 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).

33. 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.

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

35. 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**

36. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (Supersapiens seq.9 fls. 70).

37. 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.

38. 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.

39. 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:

- 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;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

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

41. 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**

42. 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.*

43. 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.*

44. 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.

45. 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.

46. Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou, à doc. Supersapiens seq. 9 fls. 70, que as atividades podem ser terceirizadas em razão de ter sido extinto o cargo de intérprete de Libras, por meio do Decreto nº 10.185/2019.

## **Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens**

47. 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 disponha 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.

48. 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.

49. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a contratação em itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

### **Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

50. 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;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

51. 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.

52. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.

53. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.1 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

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

54. 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).

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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).

59. 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 estimativa de salários e benefícios não seriam apropriadas, pois os valores a serem pagos decorrem de pisos salariais estipulados por aqueles atos/negócios jurídicos.

60. 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:

**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.**

61. 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.

62. 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:**

- a) trate do pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada;
- 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);
- c) trate de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

63. 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).

64. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração apresentou planilha(s) de custos e formação de preços elaborada(s) por servidor devidamente identificado nos autos (Supersapiens seq. 9 fls. 100), a(s) qual(is) parece(m) estar compatível(is) com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

65. **Contudo, não se verifica a pesquisa de preços relativa aos uniformes a serem entregues aos terceirizados, o que deve ser corrigido**

## DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA

66. 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).

67. 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 recontratação 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**.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. Para ilustrar esse entendimento, regista 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*”.

73. 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.

74. No doc. Supersapiens seq. 9 fls. 143, a Administração apresentou as razões para a contratação pretendida, nos termos acima expostos. Registre-se 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 07 do BPC/AGU.

75. 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.

76. No caso concreto, a Administração indicou que a data da ocorrência da emergência, com contratação prevista de 12 meses, atendendo o prazo limite da lei.

## **Da razão da escolha do contratado**

77. 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.

78. 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 nº 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.

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

80. 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.)

81. **Por fim, ao fazer a opção por um fornecedor ou executante, há que se atentar para a vedação expressa de recontratação de empresa já contratada com base na disposição do inciso VIII do art. 75 da Lei n 14.133, de 2021.**

82. Diante disso, verifica-se que a Administração optou pelo sistema de Dispensa Eletrônica previsto na IN SEGES/ME nº 67, de 2021. A minuta de aviso de contratação direta será analisada adiante.

## **DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO**

83. 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).

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

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

85. 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.

86. 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).

## DA MINUTA PADRONIZADA DE AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA E DE CONTRATO

87. Recomenda-se a 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).

88. 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).

89. 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.

90. 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. Quanto ao **aviso de contratação direta**, os requisitos da minuta constam do art. 6º da IN 67, de 2021.

91. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União: Aviso de Contratação Direta - Lei nº 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 67/2021. Versão: agosto/2023 e Modelo de Termo de Contrato - Licitação e Contratação Direta - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra - Lei nº 14.133/21 Versão: ABR/2025, conforme certificação processual doc. Supersapiens seq. 9 fls. 153.

92. 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**

93. No presente caso, não foi trazida aos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para arcar com as despesas decorrentes da futura contratação, indicando a respectiva rubrica, em descumprimento ao art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Sendo assim, deverá ser providenciada a juntada da declaração de disponibilidade orçamentária.

94. 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.

95. 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 preeexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

96. 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**

97. 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).

98. 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.

99. 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.

100. 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:

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

## **CONCLUSÃO**

101. 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 14, 26, 65, 93 e 96 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

102. 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".

103. 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. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

VALÉRIA CRISTINA C. DOS SANTOS MACHADO  
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) 23111028379202527 e da chave de acesso b8f442e1



Documento assinado eletronicamente por VALÉRIA CRISTINA C. DOS SANTOS MACHADO, 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 2921844258 e chave de acesso b8f442e1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VALÉRIA CRISTINA C. DOS SANTOS MACHADO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-09-2025 17:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.