



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

PARECER N° 02839/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.041192/2025-19

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: DISPENSA EMERGENCIAL

EMENTA: DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI N° 14.133/2021. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE CONSERVAÇÃO, LIMPEZA EXTERNA E ATIVIDADES AUXILIARES, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA UNIFORMIZADA E ESPECIALIZADA, TODO MATERIAL DE CONSUMO E EQUIPAMENTOS, PARA A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

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 contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de conservação, limpeza externa e atividades auxiliares, com fornecimento de mão de obra uniformizada e especializada, todo material de consumo e equipamentos, para a Universidade Federal do Piauí, **no valor de R\$ 4.205.418,14 (quatro milhões duzentos e cinco mil quatrocentos e dezoito reais e quatorze centavos).**

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

- a. documento de qualificação da demanda (seq. 01, fls. 03/04)
- b. consulta SICAF referente à empresa atualmente contratada para a prestação dos serviços (seq. 01, fls. 06/07)
- c. ato de designação da equipe de planejamento da contratação (seq. 01, fls. 14/15)
- d. justificativa para a realização de dispensa de licitação em caráter emergencial (seq. 01, fls. 109/110)
- e. justificativa de dispensa de licitação em caráter emergencial (seq. 01, fls. 116/118)
- f. mapa de gerenciamento de riscos (seq. 01, fls. 121/123);
- g. mapa de preços relativos aos insumos (seq. 01, fls. 135/147);
- h. documento de formalização de demanda (**não localizado**);
- i. estudo técnico preliminar - ETP (**não localizado**);
- j. relatórios de cotação extraídos da plataforma Banco de Preços (seq. 01, fls. 148/540 e seq. 02, fls. 01/83);
- k. pesquisa de mercado em sítios eletrônicos especializados (seq. 02, fls. 84/180 e seq. 03, fls. 01/122);
- l. relatório com considerações a respeito da pesquisa de mercado (seq. 03, fls. 123/124);
- m. CCT PI000053/2025 (seq. 03, fls. 128/155) e CCT PI000055/2025 (seq. 03, fls. 155/167);
- n. termo de referência (seq. 4, fls. 13/72);
- o. planilhas de custos e formação de preços (seq. 4, fls. 92/120);
- p. APÊNDICE DO ANEXO IV - MEMÓRIA DE CÁLCULO - informações acerca do preenchimento das planilhas de custos e formação de preços (seq. 4, fls. 121/128);
- q. IMR - instrumento de medição de resultado (seq. 4, fls. 149/154);
- r. Anexo IX - declaração de responsabilidade pelo enquadramento sindical (seq. 4, fls. 155);
- s. Anexo X - modelo de termo de vistoria (seq. 4, fls. 156);
- t. Anexo XI - modelo de proposta comercial (seq. 4, fls. 157/158);

- u. Anexo XII - declaração sobre a utilização de dados pessoais e sensíveis em processos licitatórios (seq. 4, fls. 159);
- v. justificativa para a contratação de serviços de limpeza com dimensionamento por posto (seq. 4, fls. 160/161)
- w. aprovação das planilhas de custos e formação de preços (seq. 4, fls. 162/163);
- x. aprovação do termo de referência (seq. 4, fls. 164);
- y. termo de justificativas (seq. 4, fls. 165/167);
- z. minuta de aviso de dispensa eletrônica (seq. 6, fls. 3/19);
- aa. minuta do contrato (seq. 6, fls. 20/33);
- ab. certificado de adoção das minutas padrão da AGU (seq. 6, seq. 34/36);
- ac. lista de verificação de contratação direta (seq. 6, fls. 37/42).

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

4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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

6. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

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

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

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

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

10. No caso, **deve ser juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.**

11. 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 nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

12. **Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação** (art. 3º, da Portaria ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

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

14. 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.

15. Por fim, **deve manifestar-se sobre 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

16. 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 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.

17. 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.**

18. 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)

19. 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.

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

21. 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

22. 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.

23. 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.

24. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, **conforme indicado no relatório deste parecer, com exceção do DFD e do estudo técnico preliminar.**

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

Documento para formalização da demanda: principais elementos

26. Localizou-se nos autos o Documento de Qualificação da Demanda (seq. 01, fls. 03/04), o qual prevê 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.

27. No entanto, não foi localizado o Documento de Formalização de Demanda, instituído pelo Decreto nº 10.947/2022 e confeccionado no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e que constitui base do plano de contratações anual (art. 8º). **É recomendável que cópia do documento conste do expediente de contratação.**

28. No tocante ao Estudo Técnico Preliminar, observa-se que sua elaboração é facultativa nas hipóteses previstas no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nos termos do inciso I do art. 14 da IN SEGES nº 58, de 2022.

Gerenciamento de Riscos

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

30. O “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, que pode constar da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

31. O mapa de riscos deve conter, **obrigatoriamente**, a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017) e a **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

32. 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, consoante o item 5.2. do IPP, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (seq. 01, fls. 121/123).

33. No entanto, **o ente assessorado deverá, obrigatoriamente, indicar o tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS** (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017) e a **respectiva justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

Termo de referência

34. 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).

35. 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).

36. 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).

37. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (seq. 4, fls. 13/72).

38. 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** (seq. 6, seq. 34/36).

39. 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).

40. 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.

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

42. 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:**

- a) justificar o prazo de vigência em 11 (onze) meses, uma vez que há notícia de processo licitatório com o mesmo objeto.
- b) item 5.1.1: verificar se esse prazo para início da execução do objeto (dez dias da assinatura do contrato) é compatível com o caráter emergencial da presente contratação;
- c) no caso 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.
- d) Em caso de diminuição excepcional e temporária da demanda de trabalho na unidade de execução, inclusive na hipótese de recesso de final de ano, quando houver, deve ser observada a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI 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.
- e) No que se refere aos insumos e equipamentos, deve ser demonstrada a compatibilidade desses itens com a dimensão e a natureza do objeto contratado. Ademais, é necessário observar que tais produtos podem ser fabricados por empresas distintas, cabendo à Administração verificar se o mercado efetivamente opera dessa forma, a fim de evitar restrições indevidas à competitividade. Alerta-se, por fim, que não é lícito utilizar a contratação como meio de suprir eventual carência de equipamentos do ente assessorado, especialmente porque tal prática pode se revelar antieconômica, notadamente quando implicar a locação de insumos ou equipamentos incompatíveis com o escopo dos serviços contratados.
- f) item 7.57: qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38/2013).
- g) item 9.6: verificar se as CCT's indicadas estão com numeração correta, uma vez que estão com números repetidos.
- h) item 9.35: a previsão desse item decorre do disposto no art. 69, §1º da Lei nº 14.133, de 2021 e deve ser justificada pela Administração.
- i) 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).
- j) 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);
- l) 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.
- k) 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 apremorem 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:

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

43. 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

44. No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem contratados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.

45. 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.

46. 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.

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

48. 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

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

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.

53. Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, inciso V, alínea “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

54. 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.

55. No caso em exame, **observa-se que, diante da ausência de Estudo Técnico Preliminar, não foi realizada a análise acerca do parcelamento da contratação**. Ademais, o edital apresenta contradição, uma vez que o item 1.1.1 sugere que a contratação ocorrerá por itens, enquanto o item 1.2 estabelece o critério de julgamento pelo menor preço por grupo.

56. **Caso não seja adotada a adjudicação por itens — que constitui a regra geral, conforme orientação consolidada da Corte de Contas — deverá ser apresentada justificativa adequada para a agregação dos itens em lote ou grupo (ou, ainda, para a adjudicação a um único contratado), o que não se verifica nos autos.** Ressalte-se que tal agrupamento somente será admissível se demonstrado que essa opção atende de forma mais eficiente aos comandos dos §§ 2º e 3º do art. 40 e do § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como à Súmula n. 247 do TCU. Do contrário, impõe-se a adoção da técnica de adjudicação por itens.

57. **A Administração também deverá justificar a contratação conjunta de mão de obra e materiais, nos termos do item 3.8 do Anexo III, da IN SEGES/MP n. 05/2017.** O esclarecimento deve ser feito com base em razões técnicas e comprovar que a reunião do objeto (mão de obra e materiais/equipamentos), na forma promovida nestes autos, é técnica e economicamente viável e contempla o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado. A questão deve ser analisada sob o viés da ampla participação de licitantes, sem perda da economia em escala e de modo a assegurar a vantajosidade da licitação, considerando, para tanto, a necessidade e as especificidades da prestação dos serviços, a logística e as condições de gestão, a realidade de mercado, a eficiência para o atendimento dos resultados pretendidos, a economicidade da contratação, dentre outros fatores.

58. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente fornecidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da contratação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

59. 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.

60. 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.
61. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.
62. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.1 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade. No entanto, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

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

63. 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).
64. A orientação da Procuradoria ocorre somente sob o ponto de vista da estrita legalidade, sem fazer juízo de valor a respeito do orçamento, da metodologia empregada para estimar os custos unitários ou do resultado da pesquisa, em respeito à natureza técnica desses documentos. Serão ressaltados apenas os pontos juridicamente relevantes, a fim de orientar a atuação administrativa.
65. 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.

66. 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.

67. **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).**

68. 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.

69. 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.**

70. 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.

71. 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.

72. Cabe, ainda, ao setor técnico da Administração observar o disposto na **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI N° 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).

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

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

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

- observar o piso estabelecido na CCT para a categoria, sendo vedado qualquer tipo de analogia com categorias similares (art. 48, II, da Li n. 14.133, de 2021, art. 5º, §2º, do Decreto n. 12.174, de 2024, art. 5º, VI, e Anexo I, XXII, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- se pretende pagar acima do piso estabelecido na CCT, comprovar que necessita de profissionais com experiência/habilitação superior à daqueles que são remunerados pelo piso salarial no mercado (art. 5º, VI, da IN SEGES/MP n. 5, de 2017);
- na ausência de CCT vigente na base territorial, realizar pesquisa de mercado para definição do salário, consultando fontes diversas, nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, sendo vedada a utilização de CCT de outras categorias, ainda que por analogia, para a concessão de reajustes salariais.
- observar eventuais adicionais que incidam sobre o salário, que devem ser definidos em lei ou na CCT (periculosidade, noturno, insalubridade, horas extras). Se não houver CCT para a categoria, apenas os adicionais que decorram de lei podem ser previstos.

75. A Administração deve ainda observar o disposto no art. 135, §§1º e 2º, da Lei n. 14.133, de 2021:

§1º A Administração **não se vinculará** às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **matéria não trabalhista**, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É **vedado** a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de **obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública**. (g.n.)

76. O modelo de planilha de custos, Anexo VII-D da IN n. 5, de 2017 (Submódulo 2.3), também traz as seguintes observações:

Nota 1: O valor informado deverá ser o custo real do benefício (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).

Nota 2: Observar a previsão dos benefícios contidos em Acordos, Convenções e Dissídios Coletivos de Trabalho e atentar-se ao disposto no art. 6º desta Instrução Normativa.

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

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

78. **Consta dos autos planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração (seq. 4, fls. 92/120). É necessário, porém, realizar alguns ajustes, indicados abaixo. Nesses termos, o ente assessorado deverá:**

- indicar, em campo específico da planilha, qual foi a convenção coletiva de trabalho ou instrumento coletivo adotada(o) como paradigma, com os respectivos anos de celebração e períodos de vigência, para informar o

piso salarial da categoria em cada base territorial (art. 8º, II, da CF/88 e art. 2º, II, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024).

- excluir quaisquer benefícios, que, de acordo com a CCT, enquadrem-se em uma dessas hipóteses: a) o benefício só se aplica a empregados filiados ao sindicato; b) a empregados alocados em contratos de terceirização; c) empregados alocados em contratos com a Administração Pública; d) não é obrigatório para todas as empresas abrangidas pela CCT, o que é vedado (art. 4º, §3º, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024; art. 6º, da IN n. 5, de 2017; Orientação Normativa AGU n. 63).
- com relação aos benefícios que exigem adesão do empregado, a fiscalização do contrato deverá identificar aqueles que optaram pela adesão e efetuar o repasse dos valores apenas quanto a eles, mediante comprovada quitação pela contratada.
- indentificar o servidor responsável pela elaboração da planilha de custos e formação de preços.

79. Ainda, com relação à CCT a ser adotado pelo licitante, a definição do enquadramento sindical é responsabilidade da empresa e, pela lei, ela deve considerar: (i) a atividade econômica preponderante da empresa; e (ii) a localidade dos seus respectivos estabelecimentos.

80. A respeito da questão, o PARECER n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 53500.020994/2020-68) concluiu o seguinte (grifos nossos):

EMENTA: ENQUADRAMENTO SINDICAL DA LICITANTE. ATIVIDADE ECONÔMICA PREPONDERANTE DA EMPRESA. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CABE AO LICITANTE INDICAR A CATEGORIA ECONÔMICA PREPONDERANTE E NÃO PARA CADA UMA DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS EMPREGADAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CATEGORIAS PROFISSIONAIS DIFERENCIADAS. EXCEÇÃO. EMPREGADOR REPRESENTADO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA. INEXISTÊNCIA DE CCT E ACT. PESQUISA DE MERCADO.

I. Os Sindicatos organizam-se por setor de atividade. A regra geral é a do enquadramento sindical dos empregados ao sindicato correspondente à atividade econômica preponderante da empresa, independentemente da profissão ou função exercida na empresa.

II. Atividade preponderante da sociedade empresária é caracterizada pela unidade do produto, operação ou objetivo final para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional (art. 581, § 2º, da CLT). III. **O instrumento convocatório não pode fixar ou exigir a CCT ou ACT a ser utilizada pelos licitantes na formação de seus preços. Ao edital cabe apenas informar quais convenções coletivas foram utilizadas para fins de formação do orçamento, devendo ressaltar que não é obrigatória a utilização dessas normas coletivas pelos licitantes.**

IV. **O enquadramento sindical de uma licitante, mesmo para aquelas que prestam serviços diversos mediante cessão da mão de obra, é definido por sua atividade econômica preponderante e não por cada uma das categorias profissionais empregadas na prestação de serviços.**

V. **A exceção à regra geral do enquadramento sindical é no caso das categorias profissionais diferenciadas, mas, mesmo assim, é preciso que o empregador esteja representado na negociação coletiva pelo sindicato da categoria econômica.**

VI. **Na situação em que não houver a possibilidade de fixar qual o Acordo, Convenção Coletiva ou Sentença Normativa que será aplicada para a categoria profissional, a Instrução Normativa SEGES n. 05, de 2017, permite que seja feita a pesquisa de mercado para aferir a remuneração dos profissionais, conforme consta do inc. XXII do ANEXO I.**

81. Ressalto, outrossim, o mais recente entendimento do TCU, externado no Acórdão 1.207/2024-Plenário, segundo o qual foi ratificada a impossibilidade de determinar, em editais de licitação para a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a observância de determinada convenção ou acordo coletivo de trabalho como base para a confecção das propostas. Lado outro, ficou resguardada a possibilidade de o edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem, na planilha de custos e formação de preços (PFCP), valor igual ou superior ao orçado pela Administração. Eis o teor do precedente:

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta, formulada pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, acerca da possibilidade de os órgãos da Administração Pública Federal indicarem, nos respectivos editais para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, a convenção coletiva de trabalho que melhor se adequa à categoria profissional do objeto contratado.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Revisor, com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 264, inciso VI e §§ 1º a 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1 conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;

9.2.1. decorre de previsão legal, estabelecida no art. 511, §§ 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, o entendimento consignado na jurisprudência desta Corte de Contas, no sentido de que ***nos editais de licitação para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra não é permitido determinar a convenção ou acordo coletivo de trabalho a ser utilizado pela empresas licitantes como base para a confecção das respectivas propostas;***

9.2.2. ***não obstante, em tais licitações, é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços (PCFP) valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, admitidos também, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, devidamente justificados, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma, que é aquela que melhor se adequa à categoria profissional que executará os serviços terceirizados, considerando a base territorial de execução do objeto;***

9.2.3. de modo a resguardar o interesse da Administração Pública, bem como buscar garantir a proteção do trabalhador terceirizado, o edital licitatório deve contemplar dispositivos que estabeleçam:

9.2.3.1. a exigência para que o licitante entregue junto com sua proposta de preços uma declaração informando o enquadramento sindical da empresa, a atividade econômica preponderante e a justificativa para adoção do instrumento coletivo do trabalho em que se baseia sua proposta;

9.2.3.2. a exigência para que o licitante apresente cópia da carta ou registro sindical do sindicato a qual ele declara ser enquadrado, em razão do regramento do enquadramento sindical previsto na CLT ou por força de decisão judicial;

9.2.3.3. a responsabilidade da empresa licitante nas situações de ocorrência de erro no enquadramento sindical, ou fraude pela utilização de instrumento coletivo incompatível com o enquadramento sindical declarado ou no qual a empresa não tenha sido representada por órgão de classe de sua categoria, que daí tenha resultado vantagem indevida na fase de julgamento das propostas, sujeitando a contratada às sanções previstas no art. 156, incisos III e IV, da Lei 14.133/2021;

9.2.3.4. a responsabilidade exclusiva da empresa contratada pelo cometimento de erro ou fraude no enquadramento sindical e pelo eventual ônus financeiro decorrente, por repactuação ou por força de decisão judicial, em razão da necessidade de se proceder ao pagamento de diferenças salariais e de outras vantagens, ou ainda por intercorrências na execução dos serviços contratados, resultante da adoção de instrumento coletivo do trabalho inadequado;

9.2.3.5. a aderência à convenção coletiva do trabalho à qual a proposta da empresa esteja vinculada para fins de atendimento à eventual necessidade de repactuação dos valores decorrentes da mão de obra, consignados na planilha de custos e formação de preços do contrato, em observância ao disposto no inc. II do art. 135 da Lei 14.133/2021;

9.2.4. constitui motivo para extinção do contrato, nos termos do art. 137, inc. I, da Lei 14.133/2021, com a consequente realização de novo processo licitatório, a situação que se impõe à contratada a alteração da convenção coletiva de trabalho em que se baseia a planilha de custos e formação de preços, em razão de erro ou fraude no enquadramento sindical de que resulta a necessidade de repactuação ou imposição de ônus financeiro para a Administração Pública, em cumprimento de decisão judicial;

9.3. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério Público do Trabalho e à Advocacia-Geral da União.

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.;

82. **Em resumo, não é admissível qualquer exigência nos artefatos da licitação no sentido de ser obrigatória a adoção de determinada CCT pelos licitantes. Por outro lado, fica resguardada a possibilidade de prever custos mínimos nas PCFP, conforme IN 176/2024.**

83. **No caso dos autos, o APÊNDICE DO ANEXO IV - MEMÓRIA DE CÁLCULO, que traz informações acerca do preenchimento das planilhas de custos e formação de preços (seq. 4, fls. 121/128), em seu item 3, estabelece que:**

O piso salarial (salário-base) e demais benefícios/vantagens dos profissionais colocados à disposição da CONTRATANTE, para a prestação dos serviços objeto do Termo de Referência, deverão ser fixados observando-se as disposições da:

a) CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO nº PI000053/2025, processo: 13168.200248/2025-74 para os cargos Carregador (CBO 5192-15), Jardineiro (CBO 6220-10) e Auxiliar de Mecânico (CBO 9144-05); e b) CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO nº PI000055/2025, processo: 13168.200307/2025-12 para os demais cargos.

84. Portanto, **recomenda-se a revisão ou supressão de exigência que prevê adoção obrigatória de CCT pelos licitantes, ficando resguardada a possibilidade de prever custos mínimos nas PCFP, conforme IN 176/2024.**

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

86. O inciso X do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017, define insumos como *uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos serviços*.

87. A estimativa do valor dos insumos deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

88. Para tanto, é necessária uma adequada pesquisa de preços, que reflita, com a maior exatidão possível, os preços praticados no mercado. A IN SEGES/ME n. 65, de 2021, traz a metodologia detalhada a ser observada para a elaboração da pesquisa de preços.

89. **É imprescindível que sejam definidos os insumos e seus preços unitários referenciais, não bastando a indicação apenas do valor global.**

90. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º).

91. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V.

92. **Importante:** a pesquisa deve (i) registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; (ii) observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).

93. No caso, **verifica-se a utilização da ferramenta "Banco de Preços" (ou cotação zênite, ou fonte de preços etc.), a qual não atende aos requisitos da legislação, em especial, o art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.**

94. O Banco de Preços não se trata de informação primária, mas secundária (Lei n. 12.527, de 2011). A fonte primária deve ser o Painel de Compras do Governo Federal (art. 23, § 1º, inciso I da Lei n. 14.133, de 2021, art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021 e Acórdão 718/2018-Plenário). A utilização da ferramenta "Banco de Preços" pode ser feita apenas como mecanismo auxiliar de busca.

95. Assim, a Administração deverá juntar aos autos as informações primárias (Painel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

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

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

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

99. A pesquisa deve ser formalizada nos termos do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65/2021, em **documento único juntado aos autos, contendo:**

- a identificação do agente/equipe responsável pela pesquisa;
- indicação das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico usado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

100.

Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. esclarecer como foi feita a estimativa de custos de mercado (insumos), juntando a documentação pertinente, nos termos da IN SEGES/ME n. 65/2021.
- b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- c. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- d. como a pesquisa foi feita utilizando o Banco de Preços, juntar as informações respectivas do Painel de Preços ou contratações similares que confirmem a pesquisa, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- e. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

101. Por último, com relação aos **custos vinculados a tributos e tarifas públicas**, a **Administração deve ter a cautela** de inserir, na PCFP, a **alíquota real do tributo municipal (ISS) de cada localidade** em que o serviço será prestado. **Recomenda-se**, ainda, juntar eventual ato normativo que estabeleça o valor do vale-transporte, viabilizando, assim, eventual repactuação futura.

Do Regime de Execução

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

103. 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.

104. 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.

105. 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).

106. 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).

107. 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.

108. 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).

109. 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.

110. 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.

111. 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.

112. **No caso concreto, houve justificativa a respeito da escolha do regime de execução empreitada por preço global (seq. 4, fls. 167).**

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA

113. 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).

114. 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.**

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. 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.

119. 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*”.

120. 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.**

121. No documento acostado ao seq. 01, fls. 109/110, 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.

122. Entretanto, observa-se que, embora a Administração tenha apresentado as razões da contratação no documento acostado ao seq. 01, fls. 109/110, os requisitos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, não se encontram bem esclarecidos. Neste ponto, **recomenda-se que a Administração melhor fundamente: a) a situação emergencial; b) o risco de prejuízo a serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; c) que a contratação direta é o meio adequado e abrange apenas os serviços suficientes para afastar o risco apontado.**

123. 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.

124. No caso concreto, a Administração indicou que a data da ocorrência da emergência, com contratação prevista de 11 (onze) meses, atendendo o prazo limite da lei.

Da razão da escolha do contratado

125. 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.

126. 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.

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

128. 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.)

129. **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.**

130. 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.

DA MINUTA PADRONIZADA DE AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA E DE CONTRATO

131. Recomenda-se a utilização das minutias 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 minutias 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 minutias 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 minutias-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. Quanto ao **aviso de contratação direta**, os requisitos da minuta constam do art. 6º da IN 67, de 2021.

135. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União: **a) Modelo de Aviso de Contratação Direta - Lei nº 14.133/21. Versão: SET/2025; b) Modelo de Termo de Contrato - Licitação e Contratação Direta - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra - Lei nº 14.133, de 2021. Versão: SET/2025, conforme certificação processual às fls. 34/36.**

136. **Com relação ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutias, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

em relação à minuta de aviso de dispensa eletrônica (seq. 6, fls. 3/19):

a) itens 1.1.1 e 1.2: aparentemente estes itens estão contraditórios. O item 1.1.1 sugere que a contratação ocorrerá por itens, enquanto o item 1.2 estabelece o critério de julgamento pelo menor preço por grupo. O TR, no item 1.1, traz uma tabela na qual está previsto Grupo 01, contendo 8 itens. Como não há informação conclusiva sobre o parcelamento, como já abordado em tópico anterior desse parecer, não foi possível concluir se houve aglutinação desses itens em um grupo único. Desse modo, deve ser sanada a contradição entre os itens 1.1.1 e 1.2 do aviso de dispensa eletrônica.

b) com relação à supressão do item 3.3.12, que permitiu a participação das sociedades cooperativas, deve-se alertar para as Notas Explicativas da minuta-padrão:

Nota explicativa: Conforme PARECER n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00006/2023/SGPP/CGU/AGU, "...considera-se de difícil superação que as cooperativas, mesmo sob a lógica da nova lei, venham a participar de modo geral dos certames licitatórios para prestar serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, cujas características encontram-se bem delineadas no artigo 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021, ou seja, em que modelo de execução contratual exija entre outros requisitos, que

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Dessa forma, o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, de acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não tendo o condão de afastar a aplicabilidade do Termo de Conciliação firmado entre Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União – AGU."

Nota explicativa 2: A vedação de participação de sociedades cooperativas somente se aplica nas hipóteses de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, que não se enquadrem nas hipóteses permitidas no art. 10 da IN SEGES nº 5, de 2017.

c) No item 4.13 do Aviso de Contratação Direta, atentar se o sistema já possui essa funcionalidade instalada. Caso não tenha, suprimir o item 4.13 e subitens subordinados. Se já houver a funcionalidade, a redação deve ser mantida.

d) justificar a inclusão dos itens 6.14, 6.15, 6.15.1 e 6.15.2, que não constam da estrutura fixa do parecer. Nesse ponto, importante alertar a Administração que as minutas padrões da AGU trazem todos os elementos suficientes e necessários para a realização do procedimento, tendo sido elaboradas por advogados públicos federais com larga experiência na matéria, além de serem utilizadas pelos mais diversos órgãos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, não sendo recomendável alterações desnecessárias, o que pode levar a questionamentos. As minutas padrão são atualizadas conforme a jurisprudência do TCU, atos normativos e colaboram para a redução dos riscos de ocorrência de procedimentos em descompasso com a legislação vigente. Esses documentos consolidam experiências de diversos Órgãos Consultivos da AGU, tendo a finalidade de orientação, uniformização de entendimento e padronização de procedimentos. Assim, uma vez que constituem material auxiliar relevante, mostra-se recomendável a sua utilização integral pela Administração, de forma a favorecer a regularidade dos procedimentos administrativos, conferir maior segurança, celeridade, precisão e homogeneidade. Neste sentido, não deve haver previsão, sobre um mesmo tema, em mais de um artefato, a fim de evitar contradições e questionamentos. A minuta padrão deve ser observada em suas partes não editáveis.

e) justificar a exclusão dos itens 7.11 e 7.11.1.

f) item 10.6 e 10.6.1: avaliar a necessidade de inclusão desses itens, uma vez que a reserva de vagas para vítimas de violência doméstica é tratada na minuta contratual.

g) item 11.1.15: retificar o percentual mínimo, pois nos termos do art. 156, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, a multa deve ser prevista em percentual entre 0,5% e 30% do valor do contrato.

em relação à minuta de contrato (seq. 6, fls. 20/33):

- a) avaliar inserir na cláusula segunda do contrato, tal como previsto no item 1.9 do TR, a possibilidade de rescisão em prazo inferior, caso o processo licitatório que fundamenta a presente dispensa, seja finalizado antes do término do prazo (para tanto, nessa hipótese, deverá ser notificada a contratada, com prazo razoável, visando tomar ciência de eventual rescisão antecipada).
- b) justificar a exclusão do item 12.12.
- c) item 20.1: verificar no sítio eletrônico da Justiça Federal se o Foro e a Seção Judiciária estão corretos.

137. 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

138. 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**.

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.

139. 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”).

140. **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

141. 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).

142. 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.

143. 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.

144. 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

145. 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 10, 12, 15, 17, 27, 33, 42, 44, 52, 56, 57, 62, 78, 84, 100, 101, 102, 122, 136, 137, 138 e 140 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

146. 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".

147. 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, 02 de outubro de 2025.

MARIA JOSÉ MARINHO ROCHA PAULINO

PROCURADORA FEDERAL



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111041192202519 e da chave de acesso e1ad54b4



Documento assinado eletronicamente por MARIA JOSE MARINHO ROCHA, 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 2942605424 e chave de acesso e1ad54b4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA JOSE MARINHO ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-10-2025 13:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.