



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
SETOR ESPECIALIZADO EM CONSULTAS - (ADM)

PARECER Nº 00063/2026/SEC/ELIC/PGF/AGU

**NUP: 23854.002262/2023-68**

**INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ**

**ASSUNTOS: EDITAL**

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CRITÉRIO PARA CÁLCULO DE GLOSA. PARECER Nº 00022/2021/PFE-DNIT. AUSÊNCIA DE EFEITO VINCULANTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 73/1993. METODOLOGIA DE CÁLCULO DA GLOSA. MATÉRIA DE NATUREZA TÉCNICA. ACÓRDÃO 1.237/2007 – PRIMEIRA CÂMARA. UTILIZAÇÃO COMO REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO PELA ÁREA TÉCNICA DA ADEQUAÇÃO DA METODOLOGIA AO CASO CONCRETO. OBSERVÂNCIA DA PLANILHA DE CUSTOS, DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO E DOS MANUAIS DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta referente ao Contrato nº 112/2023, cujo objeto é a prestação dos serviços de Tradução e Interpretação de Língua Brasileira de Sinais - Libras, com dedicação exclusiva de mão de obra, sobre a metodologia a ser adotada para o cálculo da glosa, se o divisor de 30 (trinta) dias corridos ou a quantidade de dias úteis de efetiva prestação do serviço.

2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- a. edital DCL nº 7/2023 e anexos (fls.424/445, SEI 0171211);
- b. termo de referência 12/2023 (fls.516/543, SEI 0171635);
- c. contrato administrativo nº 112/2023, celebrado em 24/08/2023, entre a Universidade Federal de Jataí e a empresa Frac Limpeza, Asseio e Conservação Predial Eireli, para prestação dos serviços de Tradução e Interpretação de Língua Brasileira de Sinais - Libras, com dedicação exclusiva de mão de obra, com vigência inicial de 12 meses contados da assinatura do contrato, no valor total de R\$559.979,00 (fls.751/771, SEI 0182655);
- d. cópia da publicação no D.O.U. do extrato de contrato nº 112/2023 (fls.773, SEI 0184016);
- e. termo aditivo nº 01/2024 ao contrato nº 112/2023, celebrado em 09/07/2024, que reduziu a jornada de trabalho dos intérpretes de Libras para 30 horas e acrescentou um posto de serviço (fls.1195/1197, SEI 0303166);
- f. cópia da publicação no D.O.U. do extrato de termo aditivo nº 1/2024 (fls.1198, SEI 0304563);
- g. termo aditivo nº 02/2025 ao contrato nº 112/2023, celebrado em 31/07/2025, que prorrogou o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses de 25/08/2025 a 24/08/2026 (fls.1379/1381, SEI 0460372);
- h. cópia da publicação no D.O.U. do extrato de termo aditivo nº 2/2025 (fls.1382, SEI 0464772);
- i. solicitação da contratada referente à metodologia de cálculo da glosa (fls.1455/1456, SEI 0557009);
- j. consulta (fls.1480/1484, SEI 0565649, SEI 0566058).

3. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

4. É o relatório.

## 2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. 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 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)

6. Cumpre destacar que não se exige pronunciamento acerca do cumprimento de recomendações eventualmente formuladas em manifestação jurídica anterior, uma vez que a análise de legalidade da atuação administrativa é prévia (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021). Caso a Administração deixe de observar alguma dessas recomendações, deverá, para seu próprio resguardo, registrar a correspondente justificativa (art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999). O exame jurídico limita-se ao objeto da consulta e a eventuais temas a ele correlatos, não abrangendo a apreciação integral dos procedimentos adotados pelo órgão ou entidade consulente.

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

8. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

9. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

## 3. RESPOSTA À CONSULTA.

10. A consulta restou formulada nos seguintes termos:

- a) O Parecer nº 00022/2021/PFE-DNIT possui efeito vinculante para outros órgãos da Administração Pública?
- b) Na ausência de previsão nos instrumentos contratuais e de regulação interna da UFJ, qual o critério mais adequado para apuração da glosa: o divisor de 30 (trinta) dias corridos ou a quantidade de dias úteis de efetiva prestação do serviço?

11. Em resposta à consulta, tem-se que, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado com o despacho presidencial, vincula a Administração Pública Federal. Quando aprovado, mas não publicado, o parecer obriga apenas as repartições interessadas. Por sua vez, os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral ou pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República, bem como pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam também os respectivos órgãos autônomos e as entidades vinculadas.

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

12. Em consulta ao PARECER n° 00022/2021/CONSUL./AL/PFE-DNIT/PGF/AGU (NUP 50620.000248/2021-84), observa-se que não houve submissão nem aprovação por autoridade superior apta a lhe conferir efeito vinculante:
17. Ademais, deixo de submeter os presentes autos à aprovação da Procuradoria-Geral/DNIT, posto que o objeto aqui tratado não consta nas hipóteses previstas no art.44, da novel Instrução Normativa n.º 2/2021/DG/PFE/DNIT SEDE, de 24/2/2021, com vigência a partir de 1.º/4/2021.
18. Encaminhe-se à SRE/DNIT/AL.
13. Portanto, referido Parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração.
14. Quanto ao critério de apuração de glosa, a **Instrução Normativa SEGES/MP n° 05, de 2017**, consigna que:
- ANEXO V – DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)**
- “2.6 Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:
- [...]
- j) **definir as sanções, glosas e condições para rescisão contratual, devidamente justificadas e os respectivos procedimentos para aplicação**, utilizando como referencial os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral da União, bem como às seguintes diretrizes:
- [...]
- j.4. **definir as condições para aplicações de glosas**, bem como as respectivas formas de cálculo.”
- ANEXO VIII – DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA**
1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:
- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.
- ANEXO XI – DO PROCESSO DE PAGAMENTO**
- 4.2. Observado o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 50 desta Instrução Normativa, **quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.**
15. O Tribunal de Contas da União, explica que:
- “[...] no serviço público **o instituto da glosa é mais frequentemente associado ao exercício da função de controle**, ou seja, é dever de quem tem prerrogativas de fiscalizar ou auditar
- [...]
- [...] **quando a glosa tem efeito financeiro, dois podem ser os reflexos: um, perda em definitivo de uma dada importância**; a dois, retenção ou suspensão na transferência de valores até que a pessoa ou a entidade afetada pela glosa restitua uma importância ou faça algo.
- [...] **se a glosa decorre de um recebimento indevido, como no caso de pagamento de procedimentos não realizados, a medida tem por fim restituir os cofres públicos**, logo a glosa deve ser processada como uma perda em definitivo.”
- Acórdão n° 3.114/2010 – Segunda Câmara
16. A glosa, nesses termos, consiste na subtração de valores faturados indevidamente, por não execução, execução em desacordo com o pactuado ou ausência de comprovação, não possuindo natureza sancionatória, mas caráter de ajuste destinado a adequar o pagamento ao objeto efetivamente executado.
17. No Contrato Administrativo n° 112/2023 em análise, em seu Termo de Referência, a glosa foi prevista nos seguintes termos:
- 2. DOS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO E MEDIÇÃO PARA FATURAMENTO**
- 1.1. Nos termos do item 1, do Anexo VIII-A da Instrução Normativa SEGES/MP n° 05, de 2017, será indicada a retenção ou glosa no pagamento, **proporcional à irregularidade verificada**, sem prejuízo das sanções cabíveis, caso se constate que a Contratada:
- 1.1.1. não produziu os resultados acordados;

- 1.1.2. deixou de executar as atividades contratadas, ou não as executou com a qualidade mínima exigida;
  - 1.1.3. deixou de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizou-os com qualidade ou quantidade inferior à demandada.
- grifos nossos

18. Note que a glosa deve ser **proporcional à irregularidade verificada**.
19. O questionamento contudo, reside em saber como apurar o valor da glosa, diante da ausência de previsão, no instrumento contratual, da forma de cálculo. No caso, como calcular o valor correspondente ao “posto descoberto” em razão do gozo de férias do trabalhador.
20. Sobre o caso, a Administração narra que (SEI 0565649):
- 1.1 - Da glosa realizada em Janeiro/2026:  
No processo de medição dos serviços realizados pela empresa Frac no mês de janeiro, tivemos que alguns colaboradores estavam de férias (doc. 0565637) e mesmo assim a empresa tinha incluído o valores dos postos na medição (doc. 0565638). Diante disso, a fiscal oficiou a empresa para que fosse glosado os valores da medição uma vez que os valores das férias foram retirados da conta vinculada (doc. 0565639).  
Em resposta a empresa concordou e realizou a alteração requerida pelo fiscal (doc. 0565642 e 0565643).
  - 1.2 - Da glosa realizada pela Universidade Federal de Jataí: Foram juntados ao processos o Edital, Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar e o Instrumento de Medição de Resultados, e, nesses documentos não constam nenhuma definição de como será realizada a glosa, somente que será realizado quando for necessário. Portanto, a gestão e fiscalização de contratos sempre adotou o divisor de 30 (trinta) dias com fundamento na CLT em seu art. 58 c/c art. 64.
  - 1.3 - Do pedido da empresa sobre divisor em dia útil:  
A empresa após realizar a glosa a pedido do fiscal administrativo, apresentou o documento (doc. 0557009) no qual apresentou que "a adoção de divisor civil de trinta dias não se mostra adequada, pois a Administração remunera a prestação do serviço e não a mera disponibilidade de mão de obra, sendo a utilidade contratual aferida nos dias efetivamente trabalhados", ainda, trouxe em suas alegações o Parecer nº 00022/2021/PFE DNIT
21. Ao que parece, não se busca o desconto por serviço que deveria ter sido prestado e não o foi, o que deve ser confirmado pela Administração, mas de dedução de valores já repassados antecipadamente à contratada, por meio da conta-depósito vinculada, para o custeio das férias do trabalhador, a fim de evitar o pagamento em duplicidade pelo mesmo custo. O que a Administração pretende é descontar os recursos utilizados do provisionamento previamente realizado na conta-depósito vinculada para o custeio das férias do trabalhador.
22. Portanto, a glosa, nesse caso, deve corresponder à soma dos custos já cobertos pelos valores provisionados na conta-depósito vinculada para o pagamento das férias do trabalhador. A irregularidade que se busca sanar é o duplo pagamento. Cabe à Administração apurar o que já foi pago por meio dos recursos da conta-depósito vinculada e deduzir do valor devido à contratada no mês em apuração. Devem permanecer os valores necessários ao custeio das despesas suportadas pela contratada no período e que não tenham sido cobertas pelos recursos da conta-depósito vinculada.
23. Especificamente quanto à aplicação de glosa no período de férias do trabalhador residente, esta Equipe de Licitações e Contratos já se manifestou sobre a matéria por meio do PARECER nº 01244/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, do qual, por elucidativos, transcrevem-se os seguintes trechos:
22. Dito isto, temos que a planilha de custos e formação de preços é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custos que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequada pela administração em função da peculiaridade dos serviços a que se destina. As principais despesas se relacionam aos direitos trabalhista, previdenciário e tributário.
  23. A estrutura das planilhas de custos homologadas nos certames apresenta a previsão anual de (i) doze remunerações; (ii) um valor a título de décimo terceiro; e (iii) um valor a título de férias e adicional de férias, totalizando catorze “remunerações”. Em outras palavras, a provisão de catorze remunerações ao longo do ano é representada por doze remunerações (Módulo 1), uma remuneração a título de décimo terceiro (Submódulo 2.1) e uma remuneração a título de férias adicional de férias (Submódulo 2.1). Décimo terceiro e férias são representados por provisionamentos mensais da ordem de 8,33%, o que totaliza, ao longo de doze meses, 100% da remuneração, ou seja, valor idêntico ao estabelecido no Módulo 1.
  24. Após o primeiro ano de contrato (12 meses - período aquisitivo) o empregado residente receberá (i) onze remunerações; (ii) um valor a título de décimo terceiro salário; (iii) um valor a título de férias; e (iv) um valor a

título de adicional de férias, totalizando treze “remunerações” e 1/3 de férias.

25. No último período de vigência contratual, o empregado residente recebe duas “remunerações” a título de férias, sendo referente ao quarto e ao quinto períodos aquisitivos, sendo esta última de forma indenizada.

26. Portanto, ao assumir a estrutura da planilha de custos e a metodologia de cálculo descrita anteriormente, podemos afirmar que o provisionamento de férias do Submódulo 2.1 tem como objetivo custear o pagamento de férias do empregado residente.

27. Assim, independentemente de se exigir ou não a substituição do empregado residente que se encontra em período de férias, deve ser provisionado o percentual de 8,33% a título de férias, haja vista ser um direito do empregado e, conseqüentemente, uma despesa a ser incorrida pela empresa contratada durante a execução contratual, devendo, assim, constar da planilha de custos, no Submódulo 2.1.

28. Existem, ainda, outros custos que são provisionados como o referente a multa do FGTS, aviso prévio, etc.. Portanto a planilha de custos e formação de preços da IN 05/17 foi construída prevendo custos decorrentes de obrigações trabalhistas dispendidas mensalmente, bem como também provisionamentos para eventos futuros certos e incertos e em razão desses provisionamentos, o valor da glosa não pode ser o valor total do posto, mesmo que o profissional não tenha sido substituído.

29. Com relação a tais provisionamentos, temos que no caso dos autos os recursos são provisionados na conta-depósito vinculada, permanecendo bloqueados até que se implemente a condição indispensável para liberação do saldo e desde que sejam observados os requisitos normativos a serem cumpridos pela empresa.

30. Assim, os valores depositados nessa conta são retidos pela Administração e fazem parte do valor integral devido à contratada no mês, à proporção prevista na respectiva planilha de custos e formação de preços apresentada pela contratada. Como cediço, a conta-depósito vinculada é aberta pela Administração em nome da contratada e fica bloqueada para movimentação.

31. Desta forma, embora os valores da conta depósito vinculada pertençam à contratada, pois fazem parte de sua proposta, há a possibilidade de retenção, nos moldes acima descritos, que tem como objetivo garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e mitigar a responsabilização subsidiária da Administração perante a Justiça do Trabalho.

32. A tal respeito, ressalte-se que é possível a liberação proporcional dos recursos da conta-depósito vinculada, no curso da execução do contrato, **para pagamento de férias**, desde que a contratada demonstre o atendimento dos requisitos dispostos nos itens 11 e 12 (e seguintes) do Anexo XII da IN SEGES/MPDG n. 05, de 2017, quais sejam os documentos comprobatórios e os comprovantes das transferências bancárias realizadas para a quitação das obrigações trabalhistas.

(...)

34. Conclui-se que a Conta Vinculada é uma **forma diferida de pagamento à Contratada**, pois antecipa o pagamento de evento futuro, que só possibilita a utilização do recurso com o aperfeiçoamento do evento (pagamento de férias, 13º salário e etc) e deve atender, no caso dos autos, o disposto nos art. 40, XIV e art. 55, III ambos da Lei 8.666/93.

35. Dessa forma, no mês de férias do trabalhador residente devem permanecer os provisionamentos referentes às rubricas descritas nos módulos 2.1 e 2.2, realizando a contratante a glosa dos valores da remuneração do profissional em gozo de férias, uma vez que, ocorrido o evento férias, o pagamento a ser feito ao trabalhador utilizará dos recursos já provisionados pela Administração na conta-depósito vinculada durante o ano anterior ao evento, não havendo que se falar em prejuízo à empresa contratada.

36. Assim, em resposta ao primeiro questionamento suscitado na NOTA TÉCNICA Nº 2357985/DADM (SEI 2357985), no sentido de ser ou não procedente a metodologia adotada pela equipe de gestão e fiscalização do Contrato, que passou a glosar o valor integral do posto, sendo devidos à contratada apenas os valores correspondentes aos submódulos 2.1 e 2.2 da Planilha de Custos, entende-se que, independentemente de se exigir ou não a substituição do empregado residente que se encontra em período de férias, devem ser provisionados os valores correspondentes aos submódulos 2.1 e 2.2 da Planilha de Custos e, em razão desses provisionamentos, o valor da glosa não pode ser o valor total do posto.

37. Vale ressaltar que sobre a remuneração de férias e o adicional de 1/3 constitucional, haverá a incidência da contribuição previdenciária, e esta incorrerá sobre a remuneração no mês a que elas se referirem, mesmo quando pagas antecipadamente na forma da legislação trabalhista (§ 14 do art. 214 do Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999 – Regulamento da Previdência Social).

38. Desta forma, a glosa tem o valor equivalente ao somatório do salário, acrescido do valor do vale-transporte e do auxílio alimentação. Isto porque tanto a legislação trabalhista como a maioria das redações inseridas em CCT's preveem que alguns benefícios como o vale-transporte e o auxílio alimentação somente terão obrigatoriedade em sua concessão nos dias em que houver a prestação do serviço, logo tais valores devem ser glosados quando não houver a substituição do prestador do serviço. Quanto ao auxílio alimentação, caberia apenas observar o texto da CCT vigente para a categoria para aferir se o auxílio tem caráter indenizatório ou não.

39. Quanto ao item 5 “a” (ii) da NOTA TÉCNICA Nº 2357985/DADM (SEI 2357985), entende-se que a adoção desta metodologia, segundo a qual, no mês de gozo de férias do colaborador, repassa-se à empresa apenas os valores constantes dos submódulos 2.1 e 2.2 da Planilha de Custos, não gera ônus indevido à contratada, inobstante tenha a mesma que, nesse mesmo mês, arcar com o pagamento do salário do colaborador (cujo valor é recebido/adiantado antes do gozo). Isso porque, como se viu, após o período aquisitivo, o trabalhador residente receberá durante o período concessivo onze remunerações, um 13º e uma férias e adicional de férias, sendo que o valor relativos a estes últimos correspondem aos montantes já pagos à empresa e provisionados na conta-depósito vinculada, cuja liberação parcial será permitida ao contratado pelo valor correspondente às férias e a 1/3 (um terço) de férias previsto na Constituição, quando do gozo de férias pelos empregados vinculados ao contrato, não havendo, portanto, que se falar em prejuízo financeiro ou desequilíbrio contratual. Referida logística é estabelecida na IN 05/17 que, na ausência de regramento diverso no instrumento convocatório, rege as relações deste ajuste.

24. Assim, no mês de gozo de férias do trabalhador residente, a glosa deve corresponder ao somatório do salário, acrescido do vale transporte e auxílio alimentação, quando não houver a substituição do prestador do serviço. Mantêm-se o provisionamento dos valores correspondentes aos submódulos 2.1 e 2.2 da planilha de custos e a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração de férias e o adicional de 1/3 constitucional.

25. No caso do cálculo da glosa em razão de falta ou ausência de prestação do serviço, inexistindo parâmetros suficientemente claros no contrato e nos demais instrumentos que o integram quanto aos critérios de medição do serviço em situações específicas, cabe à Administração interpretá-los de forma equilibrada, evitando a imposição de encargos excessivos a qualquer das partes. Reconhecida a insuficiência de critérios objetivos para o dimensionamento das glosas, devem ser buscados elementos extraídos do próprio contexto da contratação e dos documentos que a formalizam, de modo a balizar a apuração, preservando o equilíbrio econômico-financeiro e a proporcionalidade entre a parcela do serviço não prestado e o valor a ser glosado.

26. Regra geral, a amplitude das glosas depende da estrutura da planilha de custos e da metodologia de cálculo utilizada pela Administração na elaboração do orçamento estimativo da contratação. A planilha de custos e formação de preços constitui o instrumento destinado a detalhar os componentes que integram o valor do serviço, podendo ser ajustada conforme as peculiaridades do objeto contratado. Dessa forma, a definição do critério para apuração do valor a ser glosado demanda análise do regramento adotado na referida planilha, tratando-se de **matéria de natureza técnica**, cuja avaliação compete à área responsável, não se inserindo no âmbito estritamente jurídico.

27. Sobre a apuração dos custos unitários dos serviços, o Tribunal de Contas da União já adotou o seguinte entendimento de sua unidade técnica:

17. Inicialmente, deve-se avaliar a natureza dos serviços a serem contratados. No caso em tela, dadas as especificações constantes no edital e no termo de referência, o INEP objetivou alocar mão-de-obra residente em sua estrutura administrativa, em jornada de trabalho de 40 horas semanais, com salário fixado conforme apurado em licitação, para desenvolver atividades contínuas. Ressalte-se que em nenhum momento é mencionado no edital que as atividades a serem desenvolvidas referem-se à realização de tarefa, empreitada ou projeto demandado por tempo determinado em que se calcule o salário pelo serviço executado.

18. É importante salientar a natureza dos serviços porque a depender do tipo de serviço há reflexos diretos na forma de execução contratual e na forma de pagamento/faturamento. Como mencionado, os serviços contratados referem-se à prestação de serviços contínua, com alocação de mão-de-obra residente e jornada de trabalho e salários pré-fixados, daí não há que se falar em retribuir a prestação de serviços com base em ‘horas efetivamente trabalhadas’ conforme definido no subitem 14.1, do edital.

19. O mecanismo de retribuição que considera ‘as horas efetivamente trabalhadas’ é corretamente utilizado para o pagamento de serviços realizados sob demanda, por trabalho cuja execução seja limitada no tempo e que resulte em produto específico. Nesse caso, o contratante não custeia diretamente o tempo não-produtivo do trabalhador executante da empreitada, pois o indivíduo alocado consome apenas determinada fração do seu tempo laboral em função da atividade especificamente contratada. Outro ponto a se salientar é o fato de a execução ser avaliada de acordo com determinada unidade quantitativa de serviço prestado, conforme previsto no edital e no respectivo contrato, servindo como parâmetro de aferição de resultado. Em face dessas características, o regime típico de execução contratual a ser adotado nessa modalidade de prestação de serviços é o regime de empreitada por preço unitário.

20. Contrariamente, em se tratando de prestação de serviços de natureza contínua, é inerente a essa concepção o contratante custear as horas remuneradas e as não-trabalhadas (repouso semanal remunerado, feriados, férias e demais ausências amparadas por lei), de cada trabalhador colocado à sua disposição para a prestação dos serviços, pois o indivíduo alocado no posto de trabalho fica toda a fração do seu tempo laboral em função da

atividade especificamente contratada. Também em contraposição, dá-se o regime de execução contratual, pois as atividades desenvolvidas continuamente não resultam em produto específico que possa ser continuamente mensurado pelo fato dessas atividades serem rotineiras e diluídas em uma série de procedimentos. Assim, não se mensura resultado e, sim, o custo de manutenção de cada posto de trabalho que tem por características o preço certo e as quantidades definidas.

21. Em ambas as formas de contratação é possível chegar aos custos unitários dos serviços, respeitadas as proporções e as características de cada um. Supondo que a natureza dos serviços não fosse contínua, mesmo assim, haveria contradição na forma de pagamento/faturamento proposta no edital, pois para o INEP remunerar os serviços contratados mediante 'horas efetivamente trabalhadas', deveria ter aplicado como divisor do custo mensal de cada posto de trabalho, como regra geral, a carga horária de 176 horas mensais em vez de 220 horas, visto que a remuneração deve incidir apenas nas horas úteis, ou seja, de efetivo trabalho, sem repercussão no custeio das horas remuneradas e não-trabalhadas. A considerar a carga horária dada de 8 horas diárias, o divisor apresentado é fruto de um mês de 22 dias úteis multiplicado pela carga horária de 8 horas diárias.

22. O divisor de 220 horas é utilizado para o cálculo da hora trabalhada na prestação de serviços contínuos a serem executados sob a jornada de 44 horas semanais - limite máximo inscrito no art. 7º, inciso XIII, da CF/88 (forma de cálculo: 44 horas semanais divididas por 6 dias da semana, multiplicado por 30 dias). Mantido o método, o divisor a ser aplicado para contratações sob jornada de 40 horas semanais é 240 horas (forma de cálculo: 40 horas semanais divididas por 5 dias da semana, multiplicado por 30 dias). No cálculo em questão foi considerado como fator de multiplicação o mês completo (30 dias) porque, como dito, no custeio de serviços contínuos são consideradas as horas remuneradas e não-trabalhadas com permissivo legal (repouso semanal, faltas legais, férias).

23. A determinação do valor da hora trabalhada terá efeitos práticos apenas para efeito de cálculo de glosa referentes a horas ou dias não-trabalhados. Poderia também ser referência para o cálculo da remuneração de horas suplementares realizadas em serviços extraordinários, o que não será o caso, pois o INEP informou que haverá apenas jornada ordinária, conforme informação constante no subitem "d1", às fls. 96. Desta forma, será pago o valor mensal do posto de trabalho de acordo com a planilha de formação de preços, caso o seu ocupante cumpra integralmente a jornada mensal prevista de trabalho.

24. Outro ponto relevante é determinar o correto regime de execução contratual dado que os serviços têm por correspondência preços 'certos/determinados', a considerar que o cálculo proposto partiu da formação do custo mensal de cada posto (mão-de-obra + insumos + demais componentes + tributos), assim, mesmo que seja quantificado o valor da hora, fica mantido o regime de execução global, não cabendo a definição de execução unitária como proposto no edital.

25. Em suma, a empresa Planalto se disse em dificuldade de formular sua proposta de preços em vista de o edital ter determinado que o pagamento/faturamento ocorreria com base 'nas horas efetivamente trabalhadas', quando, de fato, o INEP pretendia contratar prestação de serviços contínuos de 40 horas semanais. No entanto, essa falha foi atenuada uma vez que os lances foram apresentados com base no valor global dos postos de trabalho, conforme se pode observar na ata de realização do pregão (fls. 390-404), sem haver indícios de que essa informação tenha prejudicado a formulação das propostas de preços e a ampla participação de empresas interessadas no certame. Além disso, o divisor afetará apenas o cálculo da glosa das horas não-trabalhadas, sendo que já estava previsto no edital e deve ter sido considerado por todas as licitantes.

26. A fim de esclarecer e dar coerência à sistemática de execução do ajuste, deve-se determinar ao INEP que, nos próximos certames, adote divisor compatível com a jornada de trabalho pretendida para se chegar ao valor da hora trabalhada, e ajuste a cláusula de pagamento de forma a não dar margem a dúvidas sobre como ocorrerá a retribuição pelos serviços prestados e o regime de execução contratual, observadas as definições constantes do art. 6º da Lei nº 8.666/1993.

(...)

Voto

Preliminarmente, é de se conhecer da Representação ora apreciada, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU.

2. Em relação à primeira alegação da representante, assiste razão à unidade técnica. Embora o INEP tenha adotado divisor incompatível com a jornada de trabalho pretendida para se chegar ao valor da hora trabalhada, não houve prejuízo para a formulação de propostas de preços nem para a ampla participação de empresas interessadas na licitação, tendo sido os lances apresentados com base no valor global dos postos de trabalho.

3. Cabível, então, a determinação proposta pela unidade técnica.

Acórdão 1237/2007 - Primeira Câmara

28. Como se nota, a Corte de Contas raciocina que, em se tratando de prestação de serviços de natureza contínua, é inerente a essa concepção o contratante custear tanto as horas trabalhadas quanto as não trabalhadas — como repouso semanal

remunerado, feriados, férias e demais ausências amparadas por lei — de cada trabalhador alocado para a execução dos serviços, uma vez que o profissional permanece, durante toda a sua jornada laboral, vinculado à atividade especificamente contratada.

29. Assim, os custos unitários devem ser apurados mediante **divisor compatível com a jornada de trabalho contratada**, a fim de se obter o **valor da hora trabalhada**. O valor da hora resulta da divisão do custo mensal do posto pela carga horária mensal correspondente à jornada. Para a jornada de **44 horas semanais**, utiliza-se o **divisor de 220 horas**, obtido pela divisão de 44 horas por 6 dias da semana, **multiplicado por 30 dias**. Para a jornada de **40 horas semanais**, o divisor é **240 horas**, resultante da divisão de 40 horas por 5 dias da semana, **multiplicado por 30 dias**. **Adota-se o mês de 30 dias como fator de multiplicação** porque, no custeio de serviços contínuos, consideram-se as horas remuneradas e não trabalhadas com amparo legal, como repouso semanal remunerado, feriados, faltas justificadas e férias.

30. A determinação do valor da hora trabalhada, conforme ressaltado pelo Tribunal de Contas da União, terá efeitos práticos apenas para o **cálculo de glosas referentes a horas ou dias não trabalhados** e, ainda, servirá como referência para o cálculo da remuneração de horas suplementares prestadas em serviços extraordinários.

31. Portanto, para o cálculo do custo do dia de trabalho, **deve-se inicialmente apurar o valor da hora**, mediante a divisão da jornada semanal pelo número de dias de prestação de serviço na semana, **multiplicando-se o resultado por 30 dias**, para obtenção da carga horária mensal. Em seguida, o valor da hora será obtido pela divisão do custo mensal do posto pela carga horária mensal. **Definido o valor da hora, apura-se o valor do dia de trabalho conforme a jornada diária prevista para o posto**.

32. Frise-se que o método de apuração do valor a ser glosado constitui matéria de natureza técnica, cujo cálculo compete à área responsável, não se inserindo no âmbito estritamente jurídico, tendo o acórdão do TCU sido citado apenas a título informativo, como referência de método adotado por área técnica. Compete à área técnica do consultante proceder à avaliação da subsunção da metodologia ao caso concreto, observando a planilha mensal, o IMR e os manuais de execução contratual.

33. Registre-se que cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

*I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;*

*II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;*

*III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;*

*IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;*

*V - decidam recursos administrativos;*

*VI - decorram de reexame de ofício;*

*VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;*

*VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.*

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

#### 4. CONCLUSÃO

34. À vista do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta ELIC pela necessidade de se observar o disposto nos itens **11 a 33**, respondendo-se objetivamente aos quesitos de dúvida nos seguintes termos:

**a. O Parecer nº 00022/2021/PFE-DNIT possui efeito vinculante para outros órgãos da Administração Pública?**

**R - Não.** O Parecer nº 00022/2021/PFE-DNIT não foi submetido nem aprovado por autoridade superior apta a lhe conferir efeito vinculante, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**b. Na ausência de previsão nos instrumentos contratuais e de regulação interna da UFJ, qual o critério mais adequado para apuração da glosa: o divisor de 30 (trinta) dias corridos ou a quantidade de dias**

**úteis de efetiva prestação do serviço?**

**R** - O método de apuração do valor a ser glosado constitui matéria de natureza técnica, cujo cálculo compete à área responsável, não se inserindo no âmbito estritamente jurídico. Pode-se avaliar a adoção da metodologia adotada no Acórdão 1237/2007 - Primeira Câmara como referência, observando-se, contudo a planilha de custos, metodologia de cálculo utilizada na elaboração do orçamento estimativo da contratação, o IMR e os manuais de execução contratual.

Tratando-se de aplicação de glosa no período de férias do trabalhador residente, deve-se atentar para as orientações do PARECER nº 01244/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU citadas nesta manifestação.

35. 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".

36. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 09 de abril de 2026.

**Danilo Eduardo Vieira de Oliveira**  
**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) 23854002262202368 e da chave de acesso 38ffd7ab



Documento assinado eletronicamente por **DANILO EDUARDO VIEIRA DE OLIVEIRA**, 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 3158888994 e chave de acesso 38ffd7ab no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): **DANILO EDUARDO VIEIRA DE OLIVEIRA**, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-04-2026 18:31. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.