



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

PARECER Nº 03290/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.007266/2025-02

INTERESSADOS: UFJ UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Critério de julgamento pelo menor preço. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de empresa terceirizada para serviço de Encarregado(a) Administrativo(a) e Carregador para atender a Universidade Federal de Jataí – UFJ (Campi Jatobá, Riachuelo e unidades esparsas, com região de atuação no município de Jataí – GO), visando o apoio administrativo e operacional, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no valor estimado de R\$ 4.012.223,64.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- a. documento de formalização de demanda (SEI 0495360)
- b. autorização da autoridade administrativa - **não encontrado**
- c. estudo técnico preliminar (SEI 0495361)
- d. mapa de riscos (SEI 0496307)
- e. Convenção Coletiva de Trabalho - **não encontrado**
- f. pesquisa de preços (SEI 0496308)
- g. mapa comparativo de preços - **não encontrado**
- h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços - **não encontrado**
- i. planilha de custos e formação de preços corrigida (SEI 0496709)
- j. termo de referência (SEI 0496189)
- k. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (SEI 0497378, 0497379)
- l. indicação da disponibilidade orçamentária (SEI 0497141)
- m. minuta de edital com anexos (SEI 0497383)
- n. minuta de contrato (SEI 0496712)
- o. lista de verificação da regularidade processual (SEI 0497390)
- p. certificado de adoção das minutas padronizadas (SEI 0497384, 0497388)
- q. declaração de ajustes e justificativas (SEI 0497385)

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. 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).

5. **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.

6. 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.

7. 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.

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

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

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

- o [Decreto n. 10.193, de 2019](#), que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A [Portaria ME n. 7.828, de 2022](#), estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- o **art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015**, que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- o [Decreto n. 10.947, de 2022](#), que exige que as contratações estejam previstas e contempladas no Plano de Contratações Anual (PCA), em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como alinhadas com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

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

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

12. Constam dos autos:

- o a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (SEI 0495361);
- o a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (item 2.2 do TR);

Recomendação:

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

- a. comprovar a autorização para celebrar a contratação, para as atividades de custeio (art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019), que deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação;
- b. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável;

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

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

14. A Administração deve declarar expressamente que o serviço a ser licitado é comum, a fim de comprovar a adequação do uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c [Orientação Normativa AGU n. 54/2014](#)).

15. Tal declaração consta dos autos (item 1.2 do termo de referência).

16. **Importante:** somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da viabilidade jurídica da terceirização

17. 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.

18. **Importante:** a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderão ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º **Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:**

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

19. A Administração deve atestar nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas, conforme os dispositivos acima citados, como condição preliminar para o prosseguimento da licitação.

20. Apesar de a Administração declarar que as atividades podem ser terceirizadas em razão de insuficiência destes profissionais no quadro da UFJ, deve-se aperfeiçoar a justificativa apresentada.

Recomendação:

21. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. manifestar-se sobre a incidência ou não da vedação disposta no art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, §1º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

Documentos obrigatórios

22. O artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação deve se compatibilizar com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

23. Para o adequado planejamento, o gestor deve observar as diretrizes e determinações constantes da **Lei n. 14.133, de 2021, do Decreto n. 10.947, de 2022 e das [IN SEGES/ME n. 58/2022](#), [IN SEGES/ME n. 81/2022](#) e [IN SEGES/MP n. 5/2017](#).**

24. Recomenda-se observar as orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para a elaboração dos documentos da fase de planejamento.

25. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda

26. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

27. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

28. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n. 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 6º da IN n. 58/2022).

29. **Atenção:** O art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são **obrigatórios**. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos **deverá ser justificada** no próprio documento.

30. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022.

31. Em relação ao conteúdo obrigatório do ETP, é relevante destacar as seguintes questões, do ponto de vista jurídico:

- **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I):**

32. São vedadas especificações do objeto da licitação que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei n. 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas **cautel**as para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

33. **Importante:** a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP n. 05/2017:

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

34. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma **quantidade de fornecedores considerada restrita**, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, mantendo-se apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, § 2º, da IN SEGES/ME n. 58/2022).

35. Consta justificativa para a necessidade da contratação (item 2 do ETP).

36. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

- **estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. IV):**

37. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. A demanda deve ser acompanhada da **justificativa técnica** robusta e adequada. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser **acompanhada da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios**.

38. Ressalte-se que tal justificativa constitui questão técnica e administrativa, sobre a qual não cabe manifestação jurídica, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

39. **Alerta-se:** não são admitidas estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada.

40. **Atenção:** o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/2021, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, § 1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.** Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377.

Recomendação:

41. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. complementar a justificativa para a estimativa de quantitativos, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

- o **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI):**

42. É dever da Administração elaborar planilha detalhada, com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n. 14.133, de 2021).

43. **Alerta-se:** a elaboração da planilha de custos e formação de preços (PCFP) é **essencial** nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se de instrumento **indispensável** para fins de aferição de exequibilidade, detalhamentos dos custos unitários, viabilização do pagamento, repactuação e gestão contratual (item 2.9, b.1, Anexo V e itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, todos da IN SEGES/MP n. 05/2017).

44. **Registre-se:** a Administração deve utilizar o modelo de PCFP que consta do **Anexo VII-D** da IN SEGES/MP n. 05/2017. O modelo deve ser adaptado às características do serviço licitado e às necessidades do órgão contratante, com a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço. O modelo de PCFP deverá vir como anexo do ato convocatório, para ser preenchido pelos licitantes (itens 6.2, 6.3, 7.6 e 7.7 do Anexo VII-A, IN SEGES/MP n. 05/2017).

45. **Atenção:** a mera juntada das telas de pesquisa ou os orçamentos obtidos não é suficiente, sendo **necessária manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados**, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

46. 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.

47. No caso dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o orçamento da licitação deve ser feito considerando **três categorias de custos envolvidos na contratação**, que serão detalhados a seguir: (i) os custos relacionados à mão de obra, (ii) os custos decorrentes do mercado e (iii) os custos vinculados a tributos e tarifas públicas.

Custos de mão de obra

48. É a principal parcela de custo nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Decorrem, direta ou indiretamente, do pagamento da remuneração aos trabalhadores alocados na execução do contrato e engloba todo e qualquer custo que se relacione com a mão de obra, como remuneração (que inclui salário, adicionais, horas extras, entre outros), encargos sociais e trabalhistas e benefícios mensais e diários (incisos II, VII, XIX e XXII do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

49. Para estabelecer os valores dos custos de mão de obra, a **primeira providência** da Administração é **verificar se existe instrumento coletivo vigente**, que fixe os direitos das categorias envolvidas na contratação na base territorial de prestação dos serviços: convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo ou sentença normativa (art. 5º, §2º, [Decreto nº 12.174, de 2024](#) e art. 4º, da [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#)).

50. **Importante:** a Administração deverá observar o procedimento previsto na [Instrução Normativa SEGES/MGI n. 176, de 2024](#), em especial:

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

51. **Ressalta-se:** os instrumentos coletivos devem estar dentro do prazo de vigência e devem abranger a base territorial onde será prestado o serviço, sendo vedada a ultratividade (art. 614, §3º, CLT).

52. 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.

53. **Atenção:** a Administração deve observar o disposto no art. 135, §1º e 2º, da Lei n. 14.133, de 2021:

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

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

54. 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.

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

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

56. Consta dos autos planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração (SEI 0496709). É necessário, porém, realizar alguns ajustes, indicados abaixo.

57. **Alerta-se:** a Administração somente pode prever benefícios que decorram de lei ou de instrumento coletivo em vigor (CCT), devendo adotar o mínimo obrigatório (IN SEGES/MP n. 05/2017, Anexo VII-B, item 2.1., alínea “b”).

58. Qualquer benefício suplementar, como vale-alimentação, auxílio saúde, auxílio-funeral, cesta básica, entre outros), **depende de obrigação por força de lei ou instrumento coletivo em vigor** e exige comprovação de quitação durante a execução contratual (IN SEGES/MP n. 05, de 2017, Anexo VIII-B, item 2.1., alínea “c4” e item 10.5, alínea “d.4”).

59. A Administração **não deve prever benefícios que não decorram de lei quando não há CCT** válida para a categoria na respectiva base territorial, ainda que por analogia, sob pena de ferir o princípio da unicidade sindical, e ainda de criar direitos, benefícios e vantagens indevidamente.

60. O enquadramento sindical ocorre em função da atividade econômica preponderante da empresa e não por imposição de terceiros, muito menos por conta de licitações públicas (Voto do Relator Min. Bruno Dantas, item 22, Acórdão TCU n. 1097/2019-Plenário, Parecer n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Súmula n. 374 do TST).

61. Nesse sentido, ainda, a Administração deve observar a IN SEGES/MGI n. 176, de 2024, que estabelece os procedimentos para adoção dos custos mínimos a serem observados na elaboração da PCFP.

Recomendação:

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

- a. verificar se existem CCTs em vigor nas respectivas bases territoriais e para as categorias abrangidas, para atualização das planilhas de custos. Recomenda-se consultar o endereço eletrônico <http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo> do Ministério do Trabalho.
- b. se for o caso, indicar, em campo específico da planilha, qual foi a convenção coletiva de trabalho ou instrumento coletivo adotada(o) como paradigma,

com os respectivos anos de celebração e períodos de vigência, para informar o piso salarial da categoria em cada base territorial (art. 8º, II, da CF/88 e art. 2º, II, da IN SEGES/MGI n. 176, de 2024).

- c. caso não haja CCT em vigor, realizar pesquisa de mercado para a adequada estimativa de preço de referência da mão de obra afeta à execução do serviço, que deve ser realizada nos termos da IN n. 65/2021.
- d. atualizar a PCFP, a estimativa do valor da contratação e o critério de aceitabilidade de preços, observado o disposto na IN n. 65/2021 e as diretrizes sobre as contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra contidas na IN SEGES/MP n. 05/2017.
- e. inexistindo CCT válida, excluir os benefícios previstos na planilha que não decorram de lei, como vale-alimentação, cesta básica, plano de saúde, auxílio funeral, entre outros, ajustando a PCFP e o valor da contratação.
- f. em se tratando de benefícios legalmente previstos, como o vale transporte, os valores a serem pagos à contratada devem ser condicionados à comprovação de que a empresa, de fato, quitou sua parcela de custeio do benefício a que está obrigada e tão somente referente aos empregados beneficiários.
- g. apresentar a **manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados**, com a desconsideração dos preços inexecutáveis ou excessivamente elevados (art. 6º, *caput*, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

Custos de mercado

63. São os custos não vinculados a tarifas públicas, atos normativos ou instrumentos coletivos, ou seja, são negociados livremente no mercado. O inciso X do Anexo I, da IN SEGES/MP n. 05/2017, define insumos como *uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos serviços*.

64. 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).

65. 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.

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

67. 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).

68. 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.

69. **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).

70. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

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

72. 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).

73. 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).

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

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

Recomendação:

75. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. esclarecer como foi feita a estimativa de custos de mercado (insumos), juntando a documentação pertinente, nos termos da IN SEGES/ME n. 65/2021.
- b. elaborar manifestação técnica conclusiva que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- c. formalizar a pesquisa em documento único (como “mapa de preços”), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.
- d. juntar a solicitação formal feita aos fornecedores pela Administração, por meio de ofício ou *e-mail* (art. 5º, IV, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- e. certificar que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital (art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME n. 65/2021).
- f. se a pesquisa utilizar 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.
- g. caso sejam feitas alterações no orçamento da licitação, realizar as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos e fazer análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

Custos vinculados a tributos e tarifas públicas

76. Sobre esses custos, a Administração deve ter a cautela de inserir, na PCFP, a **alíquota real do tributo municipal (ISS) de cada localidade** em que o serviço será prestado. **Recomenda-se**, ainda, juntar eventual ato normativo que estabeleça o valor do vale-transporte, viabilizando, assim, eventual repactuação futura.

- o **justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII):**

77. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver divisibilidade técnica e econômica:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

78. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei n. 14.133/2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

79. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

80. **Atenção:** o parcelamento do objeto é a regra. O **agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada** adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação ([Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário](#)).

81. **Destaca-se** que a reunião, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos n. 148/2013 - TCU).

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

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

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

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

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

Recomendação:

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

a. complementar a justificativa apresentada para o agrupamento do objeto da licitação, para que considere os parâmetros do art. 40, §3º, Lei n. 14.133/2021 e da Súmula n. 247 do TCU.

- o **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII):**

84. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 15 do ETP).

c) Gerenciamento de Riscos ("Mapa de Riscos")

85. 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](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf), 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>).

86. 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.

87. **Atenção:** 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).

88. Há mapa de riscos nos autos, confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital. Contudo, não foi indicado o uso da conta-depósito vinculada como tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

89. Consta, ainda, justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada no estudo técnico preliminar (art. 18, §2º, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

Recomendação:

90. O ente assessorado deverá:

a. regularizar o mapa de riscos juntado aos autos, pois **falta a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS** (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017).

d) Termo de Referência (TR)

91. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, na IN SEGES/ME n. 81, de 2022.

92. **Atenção:** O TR deve ser elaborado no **Sistema TR Digital**, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022. A Administração deve **compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR**, evitando contradições entre os documentos.

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

o **previsão de critérios de sustentabilidade:**

94. As especificações do objeto devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

95. Deverão ser tomados os seguintes cuidados, (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES n. 58/2022):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório 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 do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável;
- e) priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

96. Para tanto, **deve ser feita consulta ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis"**, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

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

98. **Atenção:** devem ser evitadas previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

99. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4.2 do TR).

o **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Do objeto

- a) demonstrar a necessidade do **quantitativo** de cada posto, com o exame da possibilidade de reduzir ao máximo o número de postos, evitando o pagamento de posto de trabalho sem a respectiva contraprestação de serviço (eventual mão de obra ociosa). Avaliar e justificar, em especial, quando há mais de um posto sendo contratado.

Condições gerais da contratação

- b) o item 5.1.1 faz remissão no contrato, todavia não foi encontrado neste o início da execução do objeto, o que deve ser providenciado pela área técnica.

c) no item 7.33, é necessária a especificação das rotinas, em conformidade com o modelo da AGU.

d) os itens 7.35.16 e 7.35.17 são alternativos no modelo da AGU, deve, portanto, a área técnica escolher qual se adequa melhor ao caso concreto.

e) o item 8.19 deve ser preenchido sobre o prazo em que os serviços serão recebidos definitivamente.

f) o item 8.79 deve ser preenchido sobre o prazo da Administração decidir o pedido de repactuação dos preços.

Planilha de custos e formação de preços

g) incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "*deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011*" (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

Vistoria

h) justificar a previsão de vistoria, que deve levar em conta as peculiaridades do objeto (art. 63, §2º, Lei n. 14.133/2021).

Reajuste dos custos de mercado (insumos)

i) indicar o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado e a **data-base vinculada à data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), preenchendo o subitem 8.67. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;

2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n. 38/2013).

Requisitos de habilitação

j) a exigência de ato de autorização para o exercício da atividade a ser contratada deve ser específica e fundamentada em lei. Nos termos da nota explicativa da minuta padrão, "*A Administração deve analisar se a atividade relativa ao objeto a ser contratado exige registro ou autorização para funcionamento, em razão de previsão legal ou normativa*". Se for o caso, devem ser especificados: (i) documento a ser apresentado, (ii) o órgão competente para expedi-lo e (iii) o fundamento legal.

k) a exigência de registro ou inscrição da empresa em entidade profissional competente somente pode ser feita se houver lei determinando que o exercício da atividade objeto da licitação está sujeita à fiscalização da entidade profissional, obrigatoriamente.

l) itens 10.53 e 1054: trata-se de exigência ilegal, **que deve ser excluída**, uma vez que não existe obrigação de fiscalização da atividade de cessão de mão de obra pelo conselho de classe, tampouco de responsável técnico. A propósito, a jurisprudência do TCU é uníssona:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INVALIDADE.

1. A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1º da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de segurança e vigilância não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração.

2. É inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o CRA.

3. Dentre as atividades fiscalizadas pelo Conselho Regional de Administração não estão inseridas as executadas pelas empresas de vigilância e segurança. As empresas de limpeza e conservação não estão sujeitas à inscrição no CRA, pois na atividade básica não exige a presença de profissionais de Administração.” (Processo nº 200131000002295, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Órgão Julgador: Quinta Turma, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, DJ 18/6/2004 – página 30.)

“Segundo o contra recurso apresentado pela empresa [...], e cujas razões foram assimiladas pela Comissão de Licitação, o atestado para ter validade deveria ter sido registrado no Conselho Regional de Administração do Estado de [...].

Ora, já demonstramos (vide fls. 9/12 - vol. principal) que a Jurisprudência firmou entendimento de que é a atividade preponderante do profissional ou da empresa que determina qual o Conselho Profissional que tem competência para a Fiscalização (STJ, Resp nº 488.441/RS). Ademais, as empresas prestadoras de serviços de limpeza, conservação e prestação de serviços de vigilância desarmada não se inserem dentre as hipóteses da lei regulamentadora da profissão de administrador (TRF 4ª Região, Remessa Ex-Offício nº 12.923/SC).” Acórdão nº 2211/2010 Plenário, TCU

“9.4.17. em atenção ao princípio da legalidade, abstenha-se de exigir, no caso de contratação de serviços de informática, o registro de licitantes ou profissionais ou os atestados no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho, uma vez que as atividades de tecnologia da informação não são regulamentadas por lei;” Acórdão nº 1724/2010 Plenário, TCU.

m) adequar a exigência de **atestados de qualificação técnica**, uma vez que são admitidas quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021).

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

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

Outros aspectos

p) deve ser excluído o Anexo I ao TR (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato), tendo em vista que deve ser celebrado termo de contrato, pois a hipótese não se enquadra no art. 95, I ou II, da Lei n. 14.133, de 2021 e ON AGU 84/2024).

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

o **Adequação orçamentária:**

102. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da [Lei n. 8.429, de 1992](#)).

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

104. **Alerta-se:** é necessário juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da [Lei n. 4.320, de 1964](#)).

105. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 ([Orientação Normativa AGU n. 52, de 2014](#), e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 01/2012).

106. Consta dos autos:

a. declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (SEI 0497141).

Recomendação:

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

a. informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade, adotando, se for o caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

4. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

108. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos do [Decreto n. 8.538, de 2015](#). O tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas (COOP) com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

109. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e COOP nos itens ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

110. **Atenção:** nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (art. 4º, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021).

111. O tratamento diferenciado poderá ser afastado, nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, **mediante justificativa:**

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 1993](#), excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita

preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do **caput**, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

112. **Alerta-se:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

113. **Registre-se** que há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto n. 8.538, de 2015.

114. No caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame.

5. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL E CONTRATO

115. Ao elaborar as minutas de edital, ata de registro de preços e contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

- o **conteúdo das minutas padronizadas:**

116. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Recomendações:

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

Na minuta de edital:

- a) item 3.10.3: deve ser incluída a justificativa para a vedação das sociedades cooperativas no ETP.
- b) item 3.10.11: justificar a vedação de participação de consórcios, que é medida excepcional, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.
- c) como se trata de contratação com serviço de dedicação exclusiva e que não foi previsto no termo de referência, s.m.j., os itens 6.1.2 e 6.1.3 devem ser retirados;
- d) conquanto não ser aplicada a margem de preferência na presente contratação, deve a área técnica justificar a retirada do embasamento legal previsto no item 7.12.3.
- e) os itens 7.21.3 e 7.21.5 tratam do benefício dado às microempresas e empresas de pequeno porte denominado “empate ficto”, conforme descrito nos arts. 44 e 45 da LC 123/2006 e, s.m.j., este critério de desempate é aplicado automaticamente pelo sistema previsto no Portal de Compras Públicas. Não é permitido, portanto, retirar as faixas em que estão previstas a prerrogativa [de até 10% (dez por cento), caso se trate de uma concorrência, ou de até 5% (cinco por cento), caso se trate de um pregão]. Deve a área técnica retificar os itens.

f) pelos argumentos acima, não pode ser retirado o item 8.5 ou, pelo menos, o início da sua redação, podendo ser suprimida a parte que trata da “margem de preferência”.

g) os itens 9.13.1 e 9.15 precisam ser preenchidos em relação aos respectivos prazos.

Na minuta de contrato:

h) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

i) o item 11.12 não pode ser suprimido, pois decorre de uma obrigação legal.

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

118. A Lei n. 13.709, de 2018, (LGPD) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Recomendação:

119. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

a. observar o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos.

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

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

6. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

121. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei n. 14.133/2021).

122. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei n. 14.133/2021).

123. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

124. Deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet* (art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inc. V, do Decreto n. 7.724, de 2012.):

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

125. Em face do exposto, o parecer é pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 2, 11, 13, 21, 33, 39 a 76, 80, 82, 83, 87, 88, 90, 92, 98, 101, 104, 107, 117, 119 e 121 a 124 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

126. 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 n. 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 04 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Cynthia Vargas Arão
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) 23854007266202502 e da chave de acesso 73976cba



Documento assinado eletronicamente por CYNTHIA VARGAS ARAO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2982864870 e chave de acesso 73976cba no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CYNTHIA VARGAS ARAO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 04-11-2025 10:50. Número de Série: 62994152602112863766718266629. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.