



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

PARECER Nº 00044/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.041265/2025-72

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: CONVÊNIO

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 da prestação de serviços contínuos de mão de obra terceirizada de tratadores de animais, no valor estimado de R\$ 4.946.301,63.
2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:
 - a. documento de formalização de demanda (fl.28-29)
 - b. autorização da autoridade administrativa (fl.18)
 - c. estudo técnico preliminar (fl.425-458)
 - d. mapa de riscos (fl. 134-137)
 - e. Convenção Coletiva de Trabalho (fl.48-71)
 - f. pesquisa de preços (fl. 150-307)
 - g. mapa comparativo de preços (fl. 310-314)
 - h. despacho com considerações a respeito da pesquisa de preços (não encontrado)
 - i. termo de referência (fl.383)
 - j. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fl.24)
 - k. indicação da disponibilidade orçamentária (fl.320)
 - l. minuta de edital com anexos (fl. 352-424)
 - m. lista de verificação da regularidade processual (fl. 522-531)
 - n. Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI (fl. 509-521).

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:

- [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.
- [art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015](#), que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- [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:

- a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (item 3 do ETP);
- a comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade (item 12 do ETP);

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;

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.

Recomendação:

20. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. declarar que as atividades podem ser terceirizadas e que não estão compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos.

Documentos obrigatórios

21. 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.

22. 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.**

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

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

a) Documento de Formalização da Demanda

25. 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.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

26. 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).

27. **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.

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

29. 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):**

30. 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.

31. **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.

32. 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).

33. Consta justificativa para a necessidade da contratação (item 3 do ETP).

34. 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):**

35. 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**.

36. 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).

37. **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.

38. **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.

39. Consta justificativa para a estimativa de quantitativos, com indicação do método utilizado e documentos comprobatórios (item 8 do ETP).

- **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):**

40. 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).

41. **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).

42. **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).

43. **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).

44. 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.

45. 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

46. 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).

47. 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](#)).

48. **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.

49. **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).

50. 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.

51. **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.)

52. 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.

53. 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.

54. Observa-se que a CCT utilizada pela Administração (fls. 327) para a elaboração da PCFP (paradigma) está com vigência expirada desde 10/12/2025. Observa-se, ainda, que a CCT utilizada pela Administração para a elaboração da PCFP (paradigma) não contempla a categoria específica indicada no objeto da licitação, pois sua abrangência é para categoria similar mas não idêntica.

55. Dessa forma, a CCT indicada não pode ser utilizada pela Administração para compor os custos relacionados à mão de obra.

56. **Importante:** no caso, como não há instrumento coletivo em vigor apto a reger a categoria na respectiva base territorial, a Administração deverá realizar **pesquisa de preços em fontes diversas para estimar os salários**, nos termos da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. É o que dispõe a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, em seu Anexo I, XXII e Anexo V, item 2.9., alínea “b.2”:

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

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:

(...)

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

(...)

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

57. **Recomenda-se** que a Administração consulte **contratos administrativos vigentes**, firmados por outros órgãos, com objeto similar ao que será contratado, ainda que o parâmetro utilizado para compor os preços desses contratos tenha sido a própria convenção coletiva de trabalho não mais vigente (art. 5º, da IN n. 65/2021).

58. Não é possível utilizar os salários de uma categoria por analogia à outra, bem como de um município para outro. Não havendo CCT válida no respectivo município ou para a categoria, impõe-se a pesquisa de preços para estimar a remuneração.

59. **Atenção:** o disposto acima se aplica ao caso de CCT com **vigência expirada**, uma vez que é vedada a **ultratatividade**. Isso significa que, após o fim do prazo de vigência indicado no instrumento, ele não pode mais surtir efeitos e não pode ser considerado para estimar salários e benefícios, nos termos do art. 614, § 3º, da CLT.

60. O Parecer n. 00041/2019/DECOR/CGU/AGU tratou dos reflexos da **vedação da ultratividade** das CCTs ou demais instrumentos coletivos nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE SERVIÇO CONTINUADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ESTIMATIVA DE CUSTOS.

I. Com o advento do novo art. 614, §3º, da CLT, com a redação dada pela Lei n.º 13.467/2017, “*não será permitido estipular duração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho superior a dois anos, sendo vedada a ultratividade*”. Deste modo, a legislação proíbe a ultratividade das regras coletivas, que perderão sua validade assim que os instrumentos coletivos tiverem sua vigência expirada. As cláusulas da CCT vigorarão apenas pelo prazo assinado na avença, não incorporando de forma definitiva aos contratos individuais de trabalho.

II. Por força do art. 37, *caput*, da CF/88, o gestor público só pode atuar com fundamento na expressa na lei. Assim **estando a CCT com vigência expirada, esta não pode servir como parâmetro para fins de formação de preços na licitação, já que, com fulcro no art. 614, §3º da CLT, as cláusulas da CCT vigoram exclusivamente no prazo assinado na avença, não incorporando de forma definitiva aos contratos individuais de trabalho.**

III. Para garantir a continuidade do certame e proporcionar a possibilidade da elaboração da planilha de composição de custos e formação de preços, **recomenda-se que a Administração adote a pesquisa de preços,**

conforme IN n.º 05/2014, segundo parâmetros estabelecidos pela IN n.º 5/2017. (NUP: 58000.109846/2017-41, seq. 36) (g. n.)

61. O fato de o orçamento estimativo não considerar os salários definidos em CCT mais recente viola o art. 23, da Lei n. 14.133, de 2021, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital (Acórdão TCU 2443/2017-Plenário).

62. **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”).

63. 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”).

64. 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.

65. 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).

66. 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:

67. 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. 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.
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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.
- f. apresentar a **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).

68. Não localizamos as planilhas de custo e formação de preços feitas a partir de cada instrumento coletivo vigente na base territorial onde serão desempenhados os serviços. Houve apenas a consolidação da pesquisa de preços junto a

fornecedores, sem detalhamento dos custos unitários da contratação (remuneração, encargos, benefícios, provisão para rescisão, custo de reposição do profissional ausente, custos indiretos, tributos e lucros).

Recomendação:

69. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. elaborar e juntar a planilha de custos e formação de preços, preenchida com a indicação de todos os custos unitários da contratação. Se não existir instrumentos coletivos aptos a regerem os direitos e deveres das categorias envolvidas na contratação, devem ser realizados os devidos esclarecimentos, inclusive com a indicação da metodologia utilizada para estimar os custos relativos à mão de obra.
- b. apresentar a **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).

Custos de mercado

70. 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*.

71. 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).

72. 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.

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

74. 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).

75. 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.

76. **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).

77. 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).

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

79. 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).

80. 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).

81. 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.

82. Observa-se que os custos unitário e total dos insumos foram estimados a partir dos dados coletados por meio de pesquisa feita nos moldes da IN SEGES/ME n. 65/2021. A Administração emitiu manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços pesquisados (fl. 289).

Custos vinculados a tributos e tarifas públicas

83. 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):

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. **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).

88. **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).

89. 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)

90. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto por grupo único com as justificativas de ordem técnica e econômica no item 10 do ETP.

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

91. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 13 do ETP).

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

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

93. 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.

94. **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).

95. Há mapa de riscos nos autos, confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital.

Recomendação:

96. 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). Deve ser feita **justificativa para a opção pela conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador**, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º).

d) Termo de Referência (TR)

97. 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.

98. **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.

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

◦ **previsão de critérios de sustentabilidade:**

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

101. 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.

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

103. 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.

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

105. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4 do TR).

◦ **conteúdo:**

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

Recomendações:

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

Condições gerais da contratação

a) verificar se o serviço a ser contratado integra a relação dos serviços abrangidos pela Instrução Normativa SEGES/MGI n. 190, de 2024, que trata da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, sem prejuízo da remuneração do trabalhador, nos termos do art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174, de 2024. Deverá ser verificado, ainda, se incide ou não algumas das hipóteses de exceção à redução de jornada (art. 3º) e as respectivas regras de transição (art. 4º), promovendo os eventuais ajustes que se fizerem necessários.

Planilha de custos e formação de preços

b) elaborar planilha de custos e formação de preços;

c) prever, no TR e na planilha de custos, a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventualmente venha a ocorrer em localidade distinta da sede habitual da prestação do serviço, se for esse o caso (art. 5º, V, Anexo V, item 2.4, alínea "d" e Anexo VII-B, item 2.3, todos da IN SEGES/MP nº 05/2017).

d) 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.

e) o laudo pericial para concessão do adicional de insalubridade e periculosidade deve ser **preferencialmente** providenciado pela Administração. Tal obrigação somente pode ser atribuída à contratada, se ficar comprovada a impossibilidade de sua realização pela Administração, por todas as formas abaixo:

(i) impossibilidade de realização do laudo pelo quadro de servidores estatutários e/ou empregados públicos do órgão/ente pela inexistência de corpo técnico;

(ii) impossibilidade de atendimento da demanda por parte do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS;

(iii) insucesso na celebração de instrumentos de cooperação ou parcerias com os órgãos da esfera federal, estadual, distrital ou municipal, que possuam em seus quadros servidores públicos ocupantes de cargo público ou posto militar de médico com especialização em medicina do trabalho, ou de engenheiro ou de arquiteto com especialização em segurança do trabalho;

(iv) não realização da perícia pelo Ministério do Trabalho, conforme previsão do art. 195, §1º, da CLT. (PARECER n. 00019/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU).

Vigência

f) o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as seguintes diretrizes para a fixação da vigência em até 05 (cinco) anos, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Regime de execução

g) justificar a escolha do regime de execução, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

Empreitada por preço global (art. 6º, inciso XXIX, Lei n. 14.133/2021): contratação por preço certo e total. A adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos do serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei n. 14.133/2021): a contratação é feita por preço certo de unidades determinadas. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais do serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Conforme o Enunciado Consultivo PGF n. 93: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* (Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global, normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

◦ **Adequação orçamentária:**

108. 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](#)).

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

110. **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](#)).

111. 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).

112. Consta(m) 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 (fl.320).

Recomendação:

113. 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

114. 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.

115. 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)**.

116. **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).

117. 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.

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

119. **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.

120. 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

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

- **conteúdo das minutas padronizadas:**

122. 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.

123. No caso, a Administração utilizou adequadamente as minutas padronizadas pela AGU, conforme certificação processual, não cabendo maiores considerações.

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

124. 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:

125. 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.

126. 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

127. 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).

128. 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).

129. 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).

130. 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

131. 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 13, 20, 67, 69, 96, 107, 113 e 125 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

132. 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, 12 de janeiro de 2026.

DANIEL VIANA TEIXEIRA
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) 23111041265202572 e da chave de acesso 5ef7c486



Documento assinado eletronicamente por DANIEL VIANA TEIXEIRA, 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 3060539895 e chave de acesso 5ef7c486 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL VIANA TEIXEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-01-2026 17:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.