



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202400017008191

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: Análise jurídica para pedido de Inclusão do Benefício Reembolso Creche - Contrato 36/2024.

PARECER JURÍDICO Nº 291/SEMAD/PROCSET-06605

Ementa: Direito Administrativo e Constitucional. Contrato Administrativo Nº 36/2024 - SEMAD. Prestação de Serviços Continuados de Apoio às Unidades de Conservação (PESJ). Pleito de Inclusão do Benefício de Reembolso-creche. Pedido Formulado Pela Contratada com Base Na Instrução Normativa Seges/MGI Nº 147, de 13 de Abril de 2026. **1.** Inaplicabilidade Direta de Instrução Normativa Infralegal Federal aos Contratos da Administração Pública Estadual. Princípio Federativo e Autonomia Política e Administrativa dos Entes Federados (art. 18, Caput, E Art. 25, Caput, da Constituição Federal). **2.** Inclusão de Novos Benefícios Trabalhistas em Contratos de Terceirização. Necessidade de Amparo em Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria no Estado de Goiás. Impossibilidade de Alteração Unilateral da Estrutura Remuneratória ou Inclusão de Encargos sem Previsão Legal ou Convencional Local. **3.** Vedação Ao Acolhimento do Pedido com Base Exclusiva em Normativo da União.

1. RELATÓRIO

1.1. Tratam os autos do Contrato nº 36/2024 (60262986), firmado entre o Estado de Goiás, por meio da **Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)**, inscrita no CNPJ/MF sob o número 00.638.357/0001-08, e a empresa **Real JG Facilities LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.247.960/0001-62.

1.2. Por meio da Carta 966/2026 Pedido Reembolso Creche (93955545) a contratada manifestou anuência e requereu a inclusão do benefício de **reembolso-creche** no valor do contrato, invocando como fundamento a **Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147, de 13 de abril de 2026** (SEI 93955705), emitida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal. Para instruir seu requerimento, a empresa acostou a **Planilha de Custo Reembolso Creche (SEI 93955778)**, propondo o acréscimo da rubrica no valor unitário de **R\$ 105,33 (cento e cinco reais e trinta e três centavos)** por empregado alocado na prestação dos serviços.

1.3. A **Gerência de Acompanhamento de Contratos (GEACO)** proferiu o

DESPACHO Nº 1416/2026/SEMAD/GEACO-21141 submeteu os autos à apreciação desta Procuradoria, solicitando manifestação jurídica acerca da aplicabilidade da **Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026** aos contratos celebrados pelo Estado de Goiás e, caso reconhecida sua incidência, sobre a viabilidade jurídica da inclusão do benefício de reembolso-creche no âmbito do **Contrato nº 36/2024-SEMAD**.

1.4. É a breve síntese do necessário.

2. DA PROCURADORIA SETORIAL

2.1. A atuação desta Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) restringe-se a **questões de ordem jurídica**, a partir da estrita observância ao arcabouço legal. Sendo assim, não serão objeto de análise desta Setorial questões de ordem técnica, sendo essas atribuições destinadas aos órgãos técnicos competentes desta Pasta, não competindo adentrar na esfera da conveniência e da oportunidade dos atos a serem praticados.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. **Da Inaplicabilidade da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026 aos Contratos da Administração Pública do Estado de Goiás**

3.2. A pretensão formulada pela contratada apoia-se expressamente na **Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147, de 13 de abril de 2026** (SEI 93955705). O referido ato normativo foi expedido pelo Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no uso de atribuições regulamentares conferidas por decretos federais, com a finalidade expressa de dispor sobre o benefício de reembolso-creche em contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra celebrados no âmbito do Poder Executivo Federal.

3.3. Consoante se extrai de seu artigo 1º, caput e parágrafos, a referida Instrução Normativa regulamenta dispositivos do Decreto Federal nº 12.174/2024 e da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), direcionando-se estritamente ao planejamento e à execução contratual no âmbito d a **Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Relativamente à sua eficácia e abrangência, a norma atinge exclusivamente os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo da União Federal.

3.4. Sob a ótica do ordenamento constitucional brasileiro, a República Federativa do Brasil estrutura-se com base na autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados, consoante preconizam os artigos 18, caput, e 25, caput, da Constituição Federal. Por força do princípio federativo, os Estados-membros possuem auto-organização e autoadministração, regendo-se pelas suas próprias constituições e leis, não estando subordinados a atos regulamentares ou instruções normativas infralegais emanados de órgãos do Poder Executivo Federal.

3.5. Sobre a preservação da autonomia dos entes federados e a impossibilidade de ingerência normativa do Poder Executivo Federal nas relações jurídicas estaduais, o **Supremo Tribunal Federal** consolidou entendimento pacífico.

3.6. O Supremo Tribunal Federal reafirmou a higidez do princípio da autonomia dos entes federados no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6617:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. ART. 15, INCISOS IV E V, DA CONSTITUIÇÃO

DO ESTADO DA PARAÍBA. PREVISÃO DE HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS PARA ALÉM DO ROL TAXATIVO ESTABELECIDO NO ART. 35 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. **A análise das normas que regem o Estado Federal evidencia a autonomia dos entes federados como regra no regime federativo, caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração.** 3. Para que ocorra a possibilidade excepcional de afastamento dessa autonomia política mediante a decretação da intervenção federal ou estadual, necessária a presença de uma das hipóteses taxativamente previstas, respectivamente, nos arts. 34 e 35 da Constituição Federal, pois consiste em uma excepcionalidade no Estado Federal, sem qualquer possibilidade de ampliação pelo legislador constituinte estadual. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 4. A Constituição do Estado da Paraíba, ao autorizar a intervenção nos municípios paraibanos para além dos casos descritos, em numerus clausus, no art. 35 da Constituição da República, feriu a autonomia dos municípios e vulnerou o próprio equilíbrio federativo. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 6617, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2021 PUBLIC 17-03-2021) **(grifo nosso)**

3.7. No mesmo sentido, o **Superior Tribunal de Justiça** assentou a premissa de que os entes estaduais submetem-se ao seu próprio regramento normativo, sendo inaplicáveis decretos ou regulamentos federais que tratem da organização do serviço público local.

3.8. A Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação sobre o tema no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12.967/GO:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. TÉCNICO EM RADIOLOGIA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E FÉRIAS. ARTIGO 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO FEDERATIVO. AUTONOMIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DOS ENTES FEDERADOS. INAPLICABILIDADE DAS LEIS FEDERAIS 1.234/50 E 7.394/85 E DO DECRETO 92.790/86. 1. Os servidores públicos estaduais estão submetidos ao regime jurídico próprio de seus estados, em virtude da repartição de competências constitucionais, que em respeito ao princípio federativo, instituído pelo artigo 18 da Constituição Federal, confere autonomia política e administrativa a todos os entes federados, que serão administrados e regidos pela legislação que adotarem, desde que observados os preceitos constitucionais. Diante disso, infere-se que cada ente federado pode organizar seu serviço público, instituindo regime jurídico que irá reger suas relações com seus servidores. 2. **As normas insertas nas Leis Federais 1.234/50 e 7.394/85 e no Decreto 92.790/86, não se aplicam ao recorrente, pois as matérias referentes às férias e ao adicional de insalubridade encontram-se disciplinadas, no Estado de Goiás, pelas Leis estaduais 10.460/88, 11.783/92 e pelo Decreto 4.069/93.** 3. **Como servidor público estadual, o recorrente está sujeito às normas do estatuto próprio do Estado ao qual**

pertence, não havendo se falar na prática de qualquer ato ilegal ou abusivo por parte da autoridade apontada como coatora, bem como em direito líquido e certo a ser amparado. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS n. 12.967/GO, relator Ministro Vasco Della Giustina (Desembargador Convocado do TJ/RS), Sexta Turma, julgado em 6/9/2011, DJe de 26/9/2011.) **(grifo nosso)**

3.9. Por conseguinte, conclui-se que a **Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026 não possui eficácia vinculante nem aplicação direta ou automática aos contratos administrativos celebrados pelo Estado de Goiás**, mormente pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA-DO).

3.10. **Da Inviabilidade Jurídica de Inclusão do Benefício de Reembolso-Creche sem Amparo Legal Estadual ou Convenção Coletiva de Trabalho**

3.11. Superada a questão da inaplicabilidade da norma federal, cumpre examinar a viabilidade jurídica da pretensão de inclusão do benefício de reembolso-creche no Contrato nº 36/2024 por ato voluntário da contratada ou aditamento contratual.

3.12. Em contratos administrativos de prestação de serviços continuados com alocação de mão de obra (terceirização), a composição da planilha de custos e formação de preços vincula-se às regras estabelecidas no edital de licitação, no contrato originário e nos instrumentos coletivos de trabalho da categoria profissional celebrados na base territorial da prestação dos serviços (Convenção Coletiva de Trabalho - CCT, Acordo Coletivo de Trabalho - ACT ou Sentença Normativa).

3.13. O Contrato nº 36/2024 prevê expressamente em sua **Cláusula Quarta, §10º**, que o reajuste/repactuação será em conformidade ao Art. 25 parágrafos 7 e 8, combinado com o Art. 92 parágrafos 3 e 4 e Art. 135 da Lei Federal 14.133/2021. A repactuação contratual é o instituto destinado a manter o equilíbrio econômico-financeiro em serviços contínuos com dedicação ou alocação de mão de obra, recompondo as variações dos custos decorrentes do mercado e dos instrumentos coletivos de trabalho.

3.14. O **Superior Tribunal de Justiça** possui jurisprudência assente no sentido de que a revisão ou repactuação do módulo referente à mão de obra em contratos administrativos vincula-se estritamente à ocorrência de previsão editalícia e contratual e ao advento de norma coletiva de trabalho aplicável à categoria.

3.15. A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça apreciou a matéria no Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança nº 65.937/MT:

EMENTA: PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS. PRETENSÃO DE REPACTUAÇÃO DECORRENTE DE CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. FATO PREVISÍVEL. PREVISÃO EM CLÁUSULA CONTRATUAL. FIXAÇÃO DE REQUISITOS. POSSIBILIDADE. NÃO CUMPRIMENTO PELO IMPETRANTE. ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO. 1. Considerado que o recurso foi interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ. 2. Os autos são oriundos de mandado de segurança impetrado contra ato que deferiu o pleito administrativo de repactuação dos custos do contrato

firmado entre as partes, em face de convenção coletiva de trabalho, porém, limitando os seus efeitos à data do requerimento protocolizado pelo impetrante, em face da previsão contida na cláusula contratual 9.2. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o aumento salarial dos empregados em razão de convenção coletiva de trabalho não configura fato imprevisível a justificar a repactuação contratual. Precedentes: AgInt no REsp 1.797.714/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 30/09/2021; REsp 1.824.099/GO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 29/10/2019; AgInt no REsp 1.484.581/PE, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 11/04/2019. 4. No caso dos autos, verifica-se que, embora haja expressa previsão contratual de repactuação decorrente de convenção coletiva, a impetrante não cumpriu os requisitos nela previstos para fins de aplicação dos efeitos retroativos, os quais, diferentemente do alegado, não se mostram eivados de ilegalidade, porquanto não evidenciam qualquer abusividade ou vício de consentimento. 5. Agravo interno não provido. (AgInt no RMS n. 65.937/MT, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3/10/2022, DJe de 5/10/2022.)

3.16. No caso vertente, a empresa **REAL JG FACILITIES S/A** fundamentou o seu pedido de inclusão da rubrica "Reembolso Creche" no valor de R\$ 105,33 (cento e cinco reais e trinta e três centavos) exclusivamente na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026. Não foi demonstrada a existência de cláusula equivalente na **Convenção Coletiva de Trabalho (CCT 2025/2026)** regente da categoria profissional no Estado de Goiás (MTE GO000026/2025), tampouco previsão no edital licitatório do Pregão nº 03/2024 ou nas cláusulas do Contrato nº 36/2024.

3.17. A inclusão de um novo benefício trabalhista ou indenizatório no contrato administrativo, que não constava das regras originais da licitação nem deflui de imposição da legislação trabalhista ou de convenção coletiva local obrigatória, ensejaria majoração indevida dos encargos contratados sem respaldo legal ou contratual.

3.18. Tal medida violaria frontalmente o **princípio da legalidade** (art. 37, caput, da Constituição Federal), pois a Administração Pública Estadual somente pode efetuar pagamentos e assumir despesas mediante prévia e expressa autorização em lei ou regulamento estadual aplicável; o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 3º, caput, e art. 41 da Lei nº 8.666/1993; art. 5º da Lei nº 14.133/2021), visto que os licitantes formularam suas propostas com base no edital do Pregão Eletrônico nº 03/2024, que não contemplava a dita despesa como custo obrigatório; o **princípio da isonomia** (art. 37, XXI, da Constituição Federal), haja vista que a alteração posterior do contrato para encampar benefício assistencial não previsto na licitação alteraria as condições de competitividade do certame original.

3.19. Assim, diante da inexistência de previsão na legislação estadual de Goiás ou na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria profissional aplicável no Estado, carece de fundamento jurídico a pretensão de aditar o Contrato nº 36/2024 para inclusão do benefício de reembolso-creche com amparo em instrução normativa do Governo Federal.

4. **CONCLUSÃO**

4.1. Em face do exposto, esta Procuradoria Setorial opina:

4.2. **Pela inaplicabilidade** da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147, de 13

de abril de 2026, aos contratos administrativos celebrados pelo Estado de Goiás, em especial à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD-GO), dada a sua natureza infralegal de âmbito restrito à Administração Pública Federal e em respeito ao princípio federativo da autonomia dos entes estaduais (art. 18 e art. 25 da CF/88);

4.3. **Pela inviabilidade jurídica** da inclusão do benefício de reembolso-creche no **Contrato nº 36/2024 - SEMAD** com esteio no referido regramento federal, ante a ausência de amparo na legislação do Estado de Goiás, no edital do Pregão nº 03/2024, no instrumento contratual ou em Convenção Coletiva de Trabalho da categoria profissional aplicável na base territorial do Estado de Goiás;

4.4. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Gerência de Acompanhamento de Contratos - GEACO**, para conhecimento das recomendações e providências cabíveis.

Goiânia, 07 de agosto de 2026.

VITOR RODRIGUES SAMPAIO BARBOSA
Procurador-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **VITOR RODRIGUES SAMPAIO BARBOSA, Procurador (a) Chefe**, em 12/08/2026, às 15:35, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **94113514** e o código CRC **469A7222**.

PROCURADORIA SETORIAL
NAO CADASTRADO, NAO CADASTRADO - Bairro NAO CADASTRADO - GOIANIA -
GO - CEP 74000-000 - .



Referência: Processo nº 202400017008191



SEI 94113514