



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO
GRANDE DO NORTE
CONSULTORIA - PF-IFRN

PARECER Nº 00020/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU

NUP: 23421.006824/2025-02

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RN (REITORIA)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE COPA, RECEPÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA CARACTERIZADA PELA DESCONTINUIDADE DE SERVIÇOS ESSENCIAIS. VIGÊNCIA MÁXIMA DE 1 (UM) ANO. VEDAÇÃO À PRORROGAÇÃO. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a "contratação de serviços contínuos de manutenção de bens móveis e imóveis e apoio administrativo em geral para atender a demanda da Reitoria, pela empresa FOCO TERCERIZACAO DE MAO DE OBRA LTD, CNPJ: 33.001.109/0001-00, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.", conforme a cláusula primeira do Termo de Referência 4/2026 (7e40140723).

Item	Tipo de Serviço	CATSER	UND	Qtde	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total (03 MESES)
1	Copeiro	14397	Posto	2	R\$ 3.794,66	R\$ 7.589,32	R\$ 22.767,96
2	Eletricista	14354	Posto	1	R\$ 7.120,03	R\$ 7.120,03	R\$ 21.360,09
3	Jardineiro	24252	Posto	1	R\$ 4.035,60	R\$ 4.035,60	R\$ 12.106,80
4	Porteiro (44 horas)	8729	Posto	1	R\$ 3.778,64	R\$ 3.778,64	R\$ 11.335,92
5	Recepcionista	8729	Posto	3	R\$ 3.780,52	R\$ 11.341,56	R\$ 34.024,68
						R\$ 33.865,15	R\$ 101.595,45

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

- o [Capa do Processo](#)
- o [Documento de Oficialização de Demanda: DOD 10/2025 - COADS/PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Despacho #1890544](#)
- o [Despacho #1909505](#)
- o [Despacho #1909622](#)
- o [Portaria: PORTARIA Nº 2717/2025 - RE/IFRN](#)
- o [Despacho #1909987](#)
- o [ANEXO: Relatório PNCP - Contratação 158155-122-2026](#)
- o [Laudo: TERCEIRIZAÇÃO-2017-LAUDO- todos os campi-021-R8](#)
- o [Plano: Plano Diretor de Logística Sustentável do IFRN](#)
- o [ANEXO: Catálogo Eletrônico de Padronização - PNCP](#)
- o [Declaração: DECLARAÇÃO 2/2026 - SEPLACONT/DICLIC/PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Matriz de Risco: MR158155_000156_2025](#)
- o [ANEXO: RESUMO REPACTUAÇÃO - ÚLTIMO CONTRATO - BASE DA FORMAÇÃO DE CUSTO](#)
- o [Proposta de preço.: PROPOSTA - FOCO RE](#)
- o [Proposta de preço.: PROPOSTA - HB](#)
- o [Proposta de preço.: PROPOSTA - PROSEG](#)
- o [Proposta de preço.: RESUMO DAS PROPOSTAS](#)
- o [Termo de Análise de Pesquisa de Preço: TAPP 1/2026 - PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Estudo Técnico Preliminar: ETP158155_000181_2025](#)
- o [Termo de Referência: TR158155_000004_2026](#)
- o [Instrumento de Medição de Resultados: Modelo de IMR](#)
- o [Certificação Processual - ETRLIC: CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL - POSTOS DE MANUT](#)
- o [Declaração: Declarações diversas](#)
- o [ANEXO: HABILITAÇÃO JURIDICA](#)
- o [ANEXO: QUALIFICAÇÃO ECONOMICO- FINANCEIRA](#)
- o [ANEXO: REGULARIDADE FISCAL, TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA](#)
- o [ANEXO: HABILITAÇÃO TÉCNICA](#)
- o [Declaração: DECLARAÇÃO 1/2026 - SEPLACONT/DICLIC/PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Despacho: Despacho 1/2026 - SEPLACONT/DICLIC/PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Lista de Verificação: Lista de Verificação](#)
- o [Despacho #1925865](#)
- o [Minuta: Contratação emergencial de prestação de serviço de copa, manutenção predial e recepcionistas para atender às necessidades da Reitoria](#)
- o [Despacho #1927064](#)
- o [Certificado de Dotação Orçamentária: CDO 9/2026 - PROAD/RE/IFRN](#)
- o [Despacho #1927086](#)
- o [Despacho #1927256](#)
- o [Despacho: Despacho 28/2026 - DICLIC/PROAD/RE/IFRN](#)

3. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Dos limites da análise jurídica

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

6. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

7. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

8. **Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.**

II.2 DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133/21 COM A LEI N.º 8.666/93, A LEI N.º 10.520/02 E A LEI N.º 12.462/11.

9. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, § 2º, da Lei n.º 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP:00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

II.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

10. No caso, **foi juntada** autorização específica para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, por meio do Despacho (#1927256).

11. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A Portaria ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

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

II. 4 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

13. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, **se for o caso**, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

14. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória. **No caso, tal manifestação foi juntada, conforme se observa no Estudo Técnico Preliminar 181/2025 (e7be6f6ab7).**

15. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

II. 5 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

II.5.1 Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

16. A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

17. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

18. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

II. 5.2 Documentos necessários ao planejamento da contratação

19. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

20. A elaboração do estudo técnico preliminar, porém, é facultativa na hipótese da dispensa com base no inciso VIII, art. 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, segundo a previsão do inciso I, art. 14 da IN SEGES Nº 58, de 2022. Portanto, eventual inexistência nos autos não prejudica o andamento da contratação.

21. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

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

II. 5.3 Documento para formalização da demanda: principais elementos

23. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro 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.

II. 5.4 Gerenciamento de Risco

24. Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando 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. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser**

estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

25. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

26. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (639c60a480).

II. 5.5 Termo de referência

27. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

28. Cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021).

29. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

30. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (7e40140723).

31. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU, conforme consta na Certificação processual das minutas adotadas (e3219d88da).

32. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **observar o prazo de vigência máxima** das contratações emergenciais será de 01 (um) ano, **contados da data da emergência (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021)**.

33. A presente contratação adotará como regime de execução a **Empreitada por Preço Global**. A escolha do regime de execução deverá ser justificada, conforme será abordado em tópico específico deste parecer.

- o recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira contida nos itens 9.28 ao 9.38, guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, III, da Lei nº 14.133, de 2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência;
- o a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da contratação, **assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento)** do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- o será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- o em se tratando de serviços contínuos, o termo de referência poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o contratado tenha executado serviços similares ao objeto da contratação, em períodos sucessivos ou não, **por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos** (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021). O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar

prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

II. 5.6 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

34. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

35. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

II. 5.7 Termo de referência Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

36. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é contratar em itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não 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.

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

I - a responsabilidade técnica;

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

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

38. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a contratação em contrato único, com as justificativas **Estudo Técnico Preliminar 181/2025 (e7be6f6ab7)**. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

II. 5.8 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

39. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

a) definir os critérios e práticas objetivamente no Termo de Referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;

b) justificar a exigência nos autos;

c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;

d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

40. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4 do termo de referência **(7e40140723)**, critérios e práticas de sustentabilidade.

II. 5.9 Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

41. Quanto ao orçamento, **é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação** (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

42. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

43. A contratação por dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

44. A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

45. No caso de contratação de serviços a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra, como na espécie, a composição e o detalhamento dos custos do orçamento estimativo devem tomar como base o modelo de planilha de custos e formação de preços que consta do Anexo VII-D da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, adaptado às características do serviço a ser licitado (art. 9º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

46. Para o correto preenchimento da planilha, deverá ser verificado, primeiramente, se as categoriais envolvidas na contratação são regidas por algum instrumento coletivo que fixe seus direitos e obrigações - convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. Isso significa que, se os custos de mão de obra são vinculados a algum instrumento coletivo, em princípio, pesquisas de preços junto a fornecedores para estimação de salários e benefícios não seriam apropriadas, pois os valores a serem pagos decorrem de pisos salariais estipulados por aqueles atos/negócios jurídicos.

47. O que importa, nesse sentido, para fins de cálculo do orçamento, é que a estimativa dos custos da contratação seja realizada a partir do instrumento coletivo adequado. Outro não é o entendimento do TCU:

Boletim de Jurisprudência 197/2017

Acórdão TCU nº 2443/2017 - Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Enunciado

O fato de o orçamento estimativo da licitação não considerar os salários definidos em convenção coletiva mais recente, a despeito da possibilidade de repactuação em seguida à assinatura do contrato, viola o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital.

Informativo de Licitações e Contratos 250/2015

Enunciado

Nos estudos técnicos preliminares de contratação de mão de obra terceirizada, a ausência de indicação, de forma clara e precisa, do sindicato, acordo coletivo, convenção coletiva ou sentença normativa que rege a categoria profissional que executará o serviço, com base na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, afronta o art. 6º, inciso IX, alínea 'a', da Lei 8.666/93.

Representação de licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na condução de pregão eletrônico pela Prefeitura Universitária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para contratação de serviços de manutenção e conservação da estrutura física dos campi I, II, III e IV, com fornecimento de mão de obra, utensílios e equipamentos necessários. [...] *o Termo de Referência do pregão em apreço não fez conexão entre a categoria profissional a ser terceirizada e a CBO, assim como não trouxe de forma clara e precisa a memória de cálculo do custo de cada categoria profissional, o que impossibilitaria a avaliação dos custos da contratação, na forma do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.* Essas falhas contribuem para problemas como o verificado no caso em exame, de apresentação de

propostas com valores mais vantajosos que os oferecidos pela empresa declarada vencedora. [...] **Acórdão TCU 3982/2015-1ª Câmara, TC 027.026/2014-0, relator Ministro Bruno Dantas, 7.7.2015.**

48. As informações sobre os custos de mão de obra, portanto, deverão ser obtidas por meio de consulta ao(s) instrumento(s) coletivo(s) que rege(m) a(s) categoria(s) dentro da base territorial onde os serviços serão desempenhados. Por conseguinte, apenas deverão ser realizadas pesquisas de preços em fontes diversas, com o objetivo de serem obtidos os preços de referência para a mão de obra, se inexistirem instrumentos coletivos aptos a regerem as categorias na respectiva base territorial. Nesse sentido, extrai-se da IN SEGES/MP nº 05, de 2017:

Anexo I

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

.....
Anexo V

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:

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

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

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

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

49. Nesse particular, a Administração deve buscar se certificar de que o instrumento coletivo utilizado para compor o preço de referência realmente rege a categoria profissional envolvida na futura contratação dentro da base territorial onde os serviços serão desempenhados, confirmando, ainda, o período de vigência da mesma norma coletiva, em face do art. 614, § 3º, da CLT. Além disso, é necessária a juntada de cópia da convenção ou acordo coletivo utilizado como base para compor o orçamento estimativo da licitação, devendo ser observado pela Equipe de Planejamento da Contratação o disposto no art. 6º da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, que veda a vinculação a qualquer disposição de instrumento coletivo que:

a) trate do pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada;

b) cuide de matéria não trabalhista ou que estabeleçam direitos não previstos em lei (ex.: valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade);

c) trate de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

50. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração apresentou planilhas de custos e formação de preços elaboradas por servidora devidamente identificada nos autos no documento (5f9fddb7f0), as quais parecem estar compatíveis com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

III. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA

51. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

52. Entretanto, como exceção à regra prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal através do inciso VIII do art. 75, a Lei n.º 14.133, de 2021, previu a hipótese de dispensa nos casos de emergência ou de calamidade

pública quando caracterizada urgência de atendimento da situação, da seguinte forma:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...) VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas **no prazo máximo de 1 (um) ano**, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, **vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;**

(...) § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e **adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

53. Nesse sentido, em se tratando da contratação que visa a manutenção de serviços públicos no risco de sua interrupção, paralelamente à contratação, a Administração deve promover a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

54. Assim, é cabível a contratação direta, mediante dispensa de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

1. situação emergencial ou calamitosa;
2. urgência de atendimento a situação de risco a prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
3. contratação direta como meio adequado para afastar o risco;
4. contratação somente das parcelas necessárias à eliminação do risco;
5. contratação com prazo máximo de um ano a contar da data da emergência.

55. Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de **prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

56. Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos. Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (**parcela mínima necessária**), se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

57. Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 – Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se *“somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal”*.

58. Por oportuno, é importante destacar o artigo 73 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

59. **No caso em tela, o objeto refere-se à prestação de serviços de copa, recepção e manutenção predial. A ausência desses serviços não apenas compromete a continuidade das atividades administrativas e o fluxo de atendimento na Reitoria do IFRN, mas também pode implicar em risco imediato à conservação do patrimônio público, à higiene das instalações e à segurança de servidores e usuários que frequentam o edifício sede. Importa destacar que o parágrafo 6º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a contratação emergencial é possível mesmo quando a situação decorre da falta de planejamento ou desídia administrativa.**

Contudo, se tal for o caso, a autoridade competente deverá apurar responsabilidades. No presente feito, verifica-se que a Administração buscou a realização do certame regular (Pregão 90008/2025), restando a via emergencial como medida excepcional para evitar o vácuo contratual.

60. Desta forma, observa-se que, embora a Administração tenha apresentado as razões da contratação no **Estudo Técnico Preliminar 181/2025 (e7be6f6ab7)**, os requisitos do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, não se encontram bem esclarecidos. **Neste ponto, recomenda-se que a Administração melhor fundamente que a contratação direta proposta abrange apenas os serviços suficientes para afastar o risco apontado.**

III.1 Da razão da escolha do contratado

61. Quanto à razão da escolha do contratado, alerta-se para a utilização do sistema de dispensa eletrônica conforme previsto no artigo 4º, III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021.

62. Desse modo, embora o §3º do artigo 75 da Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleça a obrigatoriedade de utilização do sistema de dispensa eletrônica apenas para contratações diretas de pequeno valor, em relação às demais hipóteses de dispensa de licitação estabelecidas no inciso III e seguintes do mesmo artigo, determina a IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, que o procedimento será adotado “quando cabível”, de forma que a área competente deverá avaliar a pertinência do uso da tal ferramenta considerando a sua demanda.

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

64. Destaca que a preterição, em dispensa de licitação, da ordem de classificação das empresas que apresentam cotações de produtos viola os princípios da isonomia e da legalidade (Acórdão n.º 445/2022, Segunda Câmara do TCU, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Boletim de Jurisprudência n. 389.)

65. **Por fim, ao fazer a opção por um fornecedor ou executante, há que se atentar para a vedação expressa de recontração de empresa já contratada com base na disposição do inciso VIII do artigo 75 da Lei n.º 14.133, de 2021.**

66. Diante disso, verifica-se que a Administração não utilizou o sistema de Dispensa Eletrônica previsto na IN SEGES/ME n.º 67, de 2021, **circunstância que deve justificada.**

IV. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

67. De início, alerta que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

68. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- o Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

69. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 68, VI da Lei nº 14.133, de 2021.

70. Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

71. Verifica-se que foram juntados os documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

V. DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

72. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

73. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu

Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

74. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

75. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

76. Compulsando os autos, observa-se que a Administração adotou integralmente o modelo padrão de minuta contratual disponibilizado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, em sua versão mais recente (Dezembro/2025), especificamente destinada a Contratação Direta, nos termos da Lei nº 14.133/2021, conforme se observa na Certificação Processual (e3219d88da).

77. Ademais, a referida minuta encontra-se acostada (e40ca8e6e8) dos autos, apresentando-se formalmente adequada e em estrita consonância com o modelo de referência estabelecido pelo órgão consultivo superior.

VI. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

78. No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta nos autos a Certificação de Dotação Orçamentária - **CDO 9/2026 - PROAD/RE/IFRN (b2edce6ce5)**, com 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.

VII. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

79. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato e aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato no Diário Oficial da União, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

80. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na *internet*:

- a) cópia integral do termo de referência;
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

VIII. CONCLUSÃO

81. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 32, 33, 59, 60, 66 e 80** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

82. Destaco que, em sendo atendidas as recomendações, o feito não requer o retorno dos autos, conforme Enunciado nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, segundo o qual não se revela necessário que o Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas apresentadas, em cada caso concreto, pronuncie-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas em anterior manifestação jurídica, desde que suas orientações explicitem, se for o caso, os termos das cláusulas que o Advogado Público entenda adequadas.

83. É o parecer.

84. Ao consulente, para conhecimento e providências.

Natal, 29 de janeiro de 2026.

THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO
PROCURADOR FEDERAL

PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFRN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23421006824202502 e da chave de acesso dca3eb10



Documento assinado eletronicamente por THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO, 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 3080408205 e chave de acesso dca3eb10 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-01-2026 20:01. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento Digitalizado Público

PARECER Nº 00020/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU

Assunto: PARECER Nº 00020/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU
Assinado por: Luciana Medeiros
Tipo do Documento: Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Luciana Silva de Medeiros, Luciana Silva de Medeiros - 422105 - Recepcionista, em geral - Foco Tercerizacao de Mao de Obra Ltda (33001109000100)**, em 29/01/2026 20:35:42.

Este documento foi armazenado no SUAP em 29/01/2026. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 2475842

Código de Autenticação: 7b1e0ae39f

