



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
SEÇÃO DE CONSULTORIA

PARECER Nº 00102/2026/CONSU/PFUFCA/PGF/AGU

NUP: 23507.006076/2026-91

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Administrativo. Licitação. Contratação direta. Dispensa de licitação. Contratação emergencial. Lei nº 14.133/2021, art. 75, inciso VIII. ADI 6.890/STF. Serviços contínuos de apoio administrativo. Apuração de responsabilidade. Possibilidade jurídica, com ressalvas.

À Pró-Reitoria de Administração da UFCA,

1. Trata-se de procedimento de dispensa de licitação para “*Contratação de serviços contínuos de apoio administrativo, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo fornecimento de uniformes, materiais e equipamentos, observados os critérios de sustentabilidade no que couber, necessários para o exercício de diversas funções a serem contratadas, visando atender as necessidades da Universidade Federal do Cariri – UFCA no desenvolvimento dos trabalhos acadêmicos e administrativos*”, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, encaminhado a esta Procuradoria para manifestação acerca da viabilidade jurídica.
2. O procedimento foi devidamente autuado e tramitado para esta Procuradoria por meio eletrônico, mediante inclusão no SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos, com 39 documentos.
3. O valor da contratação foi estimado em R\$ 4.529.737,60 (quatro milhões quinhentos e vinte e nove mil setecentos e trinta e sete reais e sessenta centavos), para o período de vigência de seis meses, tempo considerado necessário para assegurar a continuidade dos serviços até a conclusão da contratação definitiva.
4. Para a prestação do serviço, foi escolhida a empresa Javé Yirê Consultoria, Eventos, Serviços e Comércio LTDA, CNPJ 02.425.466/0001-64, conforme justificativa emitida pela demandante (documento 06).
5. O valor da contratação foi estimado após análise das propostas apresentadas por duas empresas, devidamente detalhadas em planilhas de custos e formação de preços (documentos 07/08). Informou-se nos autos que a terceira empresa consultada não apresentou proposta (documento 06).
6. Do que consta nos autos, verifica-se que a empresa escolhida já mantém contrato com a UFCA, com o mesmo objeto, também celebrado em caráter emergencial, com o mesmo fundamento jurídico.
7. A justificativa para a contratação emergencial está contida no documento 04, firmado pela Coordenadoria de Fiscalização de Serviços Terceirizados, do qual se transcreve a caracterização da situação nos seguintes termos:

“4. Da caracterização da situação emergencial atual

O término do contrato emergencial vigente, por si só, não constitui fundamento para nova contratação direta. A situação emergencial atualmente existente decorreu da necessidade de detalhamento específico, da complexidade de estabelecimento de valores referenciais sobre em razão da diversidade de funções contratadas, do conjunto extenso de planilhas a serem elaboradas, de adequações a novas exigências normativas (CCT e modelos AGU), da restrita equipe de planejamento e da sobrecarga de trabalho de poucos servidores com expertise na elaboração dos estudos e planejamento dos serviços que impediu a conclusão da contratação regular e criou risco concreto de interrupção dos serviços a partir de novembro de 2026.

(...)”

8. Sobre a vedação de contratação de mesma empresa para novo contrato emergencial (art. 75, VIII, Lei 14.133) e a possibilidade de recontração quando houver outra causa de situação emergencial, na forma descrita na ADI 6890, o documento 04 traz a informação de que:

“Em que pese a previsão do inc. VIII do art. 75 da Lei 14.133 de 2021 quanto a vedação de recontração de empresa já contratada no mesmo dispositivo, há de se mencionar a ADI 6890 do STF que informa que a vedação é parcial, incidindo na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública.

Conforme demonstrado neste documento, a justificativa para a dispensa é pautada por razões diversas. A complexidade para elaboração do processo haja vista o vasto conjunto de planilhas (funções diversificadas para contratar, postos de serviços distintos, planilha extensa de insumos, planilha de previsão de quantitativo estimado de postos, planilha resumo) constitui parte essencial para elaboração do processo. É importante compreender que para determinação do valor referencial todas as planilhas citadas devem estar vinculadas de modo que uma pequena alteração em qualquer delas reflita automaticamente em outras. Nesse sentido, em razão da necessidade de previsão de novos tipos de postos de serviços (14 tipos ao todo) e de pouquíssimos responsáveis por essa elaboração (planejamento), decorreu atraso na feitura do processo licitatório. A inclusão de todos os tipos de postos em processo único, quando a lei permite essa unificação, se revela importante para evitar duplicidade de contratação de mesmo objeto (fracionamento) visto que é proveitoso para administração gerenciar somente um contrato com o mesmo objeto e buscar economia de escala na manutenção de contrato único.”

9. A Administração ponderou acerca do tempo necessário para a conclusão do processo licitatório já em curso, para possibilitar a contratação regular do serviço pretendido, e decidiu pela contratação emergencial com prazo de vigência de 06 (seis) meses, tal como consta no documento 04:

"6. Da limitação temporal da contratação emergencial

A contratação será limitada ao período estritamente necessário para a conclusão da contratação definitiva, estimado em 06 meses, com cláusula de rescisão antecipada, não devendo ultrapassar o prazo legal aplicável."

10. Constam nos autos, entre outros documentos:

- documento de formalização da demanda (documento 02);
- Ofício nº 27/2026, de 27 de agosto de 2026, no qual a Coordenadoria de Licitações informa sobre o prazo estimado para conclusão do processo licitatório para a contratação definitiva (documento 03);
- mapa de riscos da contratação (documento 22);
- termo de referência (documentos 23, 27 e 32);
- minuta do termo de contrato (documento 29);
- documento de habilitação da empresa selecionada (documentos 25);
- comprovação da disponibilidade orçamentária (documento 34);
- Despacho nº 115/2026-CAC, datado de 08 de outubro de 2026, que encaminha os autos para esta Procuradoria (documento 39).

11. Sendo esse o breve relatório, passo à análise.

ANÁLISE JURÍDICA

12. De início, cabe salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos vertidos até esta data aos autos do processo administrativo em epígrafe. Ademais, por força do que preveem o art. 131 da vigente Carta Política e a legislação de regência, incumbe a este órgão da Advocacia-Geral da União (AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da entidade autárquica, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Da contratação direta - situação emergencial

13. Cumpre inicialmente registrar que a Constituição Federal estabelece a licitação como regra para as contratações públicas, ressalvadas as hipóteses previstas em lei. Nesse sentido, dispõe o art. 37, inciso XXI, que as obras, os serviços, as compras e as alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação.

14. No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 regulamenta a matéria e estabelece normas gerais de licitação e contratação aplicáveis, entre outros entes, às autarquias federais, categoria jurídica na qual se enquadra a Universidade Federal do Cariri (UFCA), conforme dispõe seu art. 1º, caput:

*Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, **autárquicas** e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios(...)"*
(grifamos)

15. A obrigatoriedade de licitar, contudo, comporta exceções legalmente previstas, entre as quais se encontram as hipóteses de dispensa de licitação. Nesses casos, embora a competição seja juridicamente possível, o legislador autoriza a contratação direta desde que satisfeitos os pressupostos legais específicos, não se tratando, portanto, de faculdade administrativa desvinculada dos requisitos estabelecidos em lei.

16. Para o caso em exame, assume especial relevância a hipótese prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, que admite a **dispensa de licitação em situações de emergência ou calamidade pública**, desde que caracterizada a urgência de atendimento de situação capaz de ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas e bens. A contratação deve restringir-se aos bens necessários ao enfrentamento da situação

emergencial e às parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de um ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, observadas as vedações legais relativas à prorrogação contratual e à recontração.

17. Dispõe o referido dispositivo:

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;

18. Por se tratar de hipótese de contratação direta, a dispensa emergencial deve observar, ainda, os requisitos de instrução e formalização previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que exige a inclusão dos documentos necessários à demonstração da regularidade do procedimento e do atendimento dos pressupostos legais, nos seguintes termos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

Parágrafo único. 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.

19. Estabelecidas essas premissas normativas, passa-se ao exame dos elementos constantes dos autos, a fim de verificar se a situação concreta se enquadra na hipótese excepcional do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 e se o processo está suficientemente instruído para amparar juridicamente a contratação pretendida.

Caracterização da emergência no caso concreto

20. No caso em análise, afirma-se a necessidade de assegurar a continuidade dos serviços de apoio administrativo prestados de forma contínua e com dedicação exclusiva de mão de obra, diante do encerramento do Contrato nº 21/2025, em 30 de outubro de 2026, e da impossibilidade de conclusão da contratação definitiva antes dessa data. Informa-se que a interrupção dos serviços poderá comprometer o funcionamento regular da Universidade, em razão da natureza das atividades abrangidas pelo objeto.

21. O andamento do processo tendente a viabilizar a contratação definitiva foi descrito pela Coordenadoria de Fiscalização de Serviços Terceirizados, no documento 04, nos seguintes termos:

"3. Da contratação regular e das circunstâncias que impediram sua conclusão

Paralelamente à contratação emergencial, a Administração adotou providências visando à contratação definitiva, mediante a abertura do Processo nº 23507.004976/2026-01 para contratações por via de procedimento licitatório. O planejamento da contratação via procedimento licitatório se encontra em tramitação. A equipe de planejamento nomeada realizou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) com formação de todos os preços referenciais (documentação completa com todas as planilhas, CCTs aplicadas, pesquisas de preços e demais documentos), uma planilha para cada tipo de posto de serviço (14 categorias distintas) e pesquisas de preços de diversos insumos (uniformes, materiais, equipamentos, taxas e serviços), procedimento complexo que exige dedicação na elaboração. Após a aprovação do estudo preliminar, o processo se encontra novamente com a equipe de planejamento para elaboração do Termo de Referência e posterior encaminhamento à Equipe de Licitações e Contratos da Procuradoria Federal (ELIC)"

22. A justificativa para a situação de emergência contempla a necessidade de mais tempo para conclusão do processo de licitação que se encontra em andamento para viabilizar a contratação definitiva. Alega-se, em síntese, que o atraso no andamento do processo decorre da inclusão de novos cursos e novas áreas nos campi da Universidade, a consequente necessidade de redimensionamento dos serviços e a complexidade do planejamento, bem como a carência de pessoal especializado e o acúmulo de atribuições do setor responsável. Nesse sentido, transcreve-se da justificativa apresentada:

"A morosidade para início do processo de nova contratação deu-se em razão da complexidade do

procedimento para instrução adequada do processo visto a necessidade de levantamento de inúmeros dados e a discriminação de variadas funções além das comumente contratadas (levantamento de funções diversas a serem contratadas tais como auxiliares de enfermagem, auxiliares de veterinária, diagramador, técnico audiovisual entre outras). Foi indispensável considerar a ampliação da UFCA, visto a implantação de novos cursos e a construção de novas áreas prediais para um adequado planejamento. Nesse caso foi necessário verificar a demanda de cada campus com as gestões locais (principalmente em virtude do crescimento da UFCA em razão de obras novas).

Para cada pretensa função a ser contratada (14 funções distintas) é necessário a elaboração de inúmeras planilhas com valores referenciais, busca de valores referenciais de salários, benefícios, insumos etc. através da utilização de convenções coletivas de trabalho ou legislações específicas e pesquisa de preços de insumos de forma detalhada, fato que demanda atenção e zelo para evitar contestações durante o procedimento licitatório. Um fato de extrema relevância que justifica o retardo no prosseguimento célere no processo licitatório para futura contratação é a existência de poucos servidores com expertise na elaboração do planejamento. No caso de setor de planejamento da contratação (integrantes da equipe de planejamento), o setor contava com somente dois servidores efetivos até final de agosto de 2025 (os dois inclusive incluídos como equipe de planejamento). Importa observar que 01 dos integrantes da equipe de planejamento (servidora) entrou em período de licença maternidade em dezembro de 2025, restando somente a 01 integrante responsável pelo planejamento dessa contratação." (documento 04).

23. Nesse contexto, a contratação emergencial constitui, em princípio, medida juridicamente possível, desde que demonstrados os pressupostos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, notadamente a situação de urgência capaz de ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade do serviço público, a limitação do objeto ao estritamente necessário ao atendimento da situação emergencial e a adoção, concomitante, das providências necessárias à conclusão da contratação definitiva.

24. A circunstância de a empresa pretendida já ter sido contratada anteriormente com fundamento no mesmo dispositivo legal não impede, por si só, a nova contratação. Com efeito, no julgamento da ADI 6.890, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, restringindo a vedação de recontração às hipóteses em que a nova contratação esteja fundada na **mesma situação emergencial ou calamitosa** que motivou a primeira dispensa e ultrapasse o prazo máximo legal de um ano. O Tribunal assentou, ainda, que a vedação não impede a contratação da mesma empresa por outro fundamento legal, inclusive em razão de uma **nova situação emergencial**, ressalvado o controle de eventuais abusos ou ilegalidades.

25. Assim, para o caso concreto, mostra-se necessário distinguir a situação emergencial que fundamentou o Contrato nº 21/2025 daquela que ora se pretende invocar. A primeira contratação emergencial decorreu, conforme relatado nos autos, do desinteresse da então contratada, Justiz Terceirização de Mão de Obra LTDA, em prorrogar o Contrato nº 19/2024, circunstância que teria inviabilizado a realização, em tempo hábil, de nova licitação. A contratação ora pretendida, por sua vez, decorre do encerramento do Contrato nº 21/2025 sem que o procedimento licitatório destinado à contratação definitiva tenha sido concluído.

26. A existência de circunstâncias fáticas distintas permite, em tese, o enquadramento da nova contratação em situação emergencial autônoma. Todavia, a caracterização de uma **nova emergência não decorre automaticamente da simples alteração do fato que imediatamente antecedeu a contratação**, sobretudo quando o risco de descontinuidade decorre da não conclusão, no prazo inicialmente disponível, da contratação definitiva do mesmo objeto. Trata-se, portanto, de aspecto que deve ser cuidadosamente ponderado e justificado pela Administração, à vista da cronologia integral do processo nº 23507.004976/2026-01 e das providências efetivamente adotadas para a conclusão da contratação regular.

27. Nesse exame, deve-se considerar que a justificativa registra a existência de **dificuldades relacionadas à capacidade operacional da equipe responsável pelo planejamento, inclusive a reduzida quantidade de servidores com experiência na matéria, o afastamento de integrante da equipe de planejamento, a execução simultânea de outros processos de terceirização, a necessidade de adaptação aos novos modelos da Advocacia-Geral da União e alterações decorrentes de instrumento coletivo de trabalho.** Tais circunstâncias são relevantes para a compreensão do atraso, mas não afastam, por si só, a necessidade de avaliação quanto à suficiência das providências administrativas adotadas e quanto à eventual contribuição de falhas de planejamento para a situação atualmente enfrentada.

28. Nesse ponto, afigura-se recomendável que a Administração não se limite a registrar a existência do processo licitatório em andamento, mas avalie concretamente se as providências adotadas foram suficientes e tempestivas para evitar a nova situação de descontinuidade, considerando-se, inclusive, a previsão de encerramento do contrato emergencial vigente desde o início de sua execução.

29. Paralelamente, considerando as dificuldades de pessoal relatadas na justificativa, mostra-se necessário que **sejam adotadas providências administrativas destinadas a suprir as carências de pessoal e de capacidade técnica do setor responsável pelo planejamento das contratações, especialmente diante da informação de que a mesma equipe vem conduzindo simultaneamente outros processos de terceirização de elevada complexidade.** A continuidade da contratação emergencial não deve servir para perpetuar as condições administrativas que contribuíram para a demora na contratação definitiva, sendo recomendável o reforço da equipe, a redistribuição de tarefas ou a adoção de outras medidas administrativas que assegurem capacidade suficiente para a conclusão tempestiva dos procedimentos.

30. De igual modo, a contratação emergencial não afasta o dever de prosseguimento da contratação definitiva. Ao contrário, a Administração deverá adotar todas as providências necessárias para sua conclusão, devendo o eventual contrato

emergencial conter mecanismo que assegure sua extinção tão logo seja formalizada a contratação definitiva, sem prejuízo da observância do prazo máximo legal e da limitação da contratação ao período estritamente necessário ao afastamento da situação emergencial.

31. Por fim, diante das circunstâncias relatadas na justificativa, mostra-se pertinente a **verificação de eventual responsabilidade pela demora na conclusão da contratação definitiva**, mediante análise do processo nº 23507.004976/2026-01, especialmente de sua cronologia, da atuação dos agentes envolvidos, das providências adotadas e dos períodos de eventual paralisação ou demora injustificada. A eventual existência de falhas de planejamento ou de gestão não impede, necessariamente, a adoção da medida emergencial necessária à preservação da continuidade do serviço, mas poderá ensejar a correspondente apuração de responsabilidade, nos termos do art. 75, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

32. Nesse sentido, deve-se observar a Orientação Normativa AGU nº 11/2009, que abaixo se transcreve, segundo a qual deve a autoridade superior analisar se as justificativas apresentadas são suficientes para isentar de culpa os responsáveis pelo planejamento e gestão dos contratos da UFCA ou se deve instaurar procedimento específico para apuração da responsabilidade.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU nº 11/2009:

“A contratação direta com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993 ou no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.”

33. Desse modo, **não se identifica, em princípio, impedimento jurídico absoluto à realização da nova contratação emergencial, inclusive com a mesma empresa, desde que a Administração, previamente à autorização da contratação, reconheça e fundamente a existência de situação emergencial nova e autônoma, distinta daquela que justificou o Contrato nº 21/2025, demonstre a indispensabilidade da medida para evitar a interrupção dos serviços e delimite sua duração ao período estritamente necessário à conclusão da contratação definitiva.**

34. No mais, recomenda-se à Administração que:

- i. dê continuidade prioritária ao processo nº 23507.004976/2026-01;
- ii. adote providências concretas para suprir as deficiências de pessoal e de capacidade operacional da unidade responsável pelo planejamento das contratações; e
- iii. promova a análise da necessidade de apuração de eventual responsabilidade pela demora na conclusão do procedimento licitatório, sem prejuízo da adoção imediata das medidas necessárias à preservação da continuidade dos serviços.

Da terceirização de serviços

35. No que se refere à viabilidade jurídica da terceirização, o § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta: “*Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.*”.

36. O mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

37. Diante disso, como condição preliminar à realização da contratação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no termo de referência estão contempladas na Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

38. Adverte-se, ainda, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que observadas as vedações constantes no Decreto nº 9.507/2018.

39. Sendo assim, verifica-se que, de modo geral, as atividades previstas na contratação estão contempladas nas atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas, tal como descritas na Portaria n.º 443/2018 (termo de referência, documento 32).

40. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste Parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

41. 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 05/2017, adaptado às características do serviço a ser licitado.

42. 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.

43. 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 05/2017:

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.

44. Quanto à pesquisa de preços, registre-se que a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, instituiu sistemática por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, de onde se destacam os parâmetros e metodologias a serem atendidos pela Administração no momento da realização da pesquisa:

Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo

Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

*IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do **caput**.*

*§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do **caput**, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.*

Metodologia para obtenção do preço estimado

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

*§ 2º Com base no tratamento de que trata o **caput**, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.*

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

45. No caso específico, para cálculo do valor da contratação, utilizou-se as convenções coletivas de trabalho registradas sob os números CE001433/2025, CE001173/2025 e CE000025/2026, constantes nos documentos 13, 14 e 15.

46. Assim, o valor da contratação foi estimado em R\$ 4.529.737,60 (quatro milhões quinhentos e vinte e nove mil, setecentos e trinta e sete reais e sessenta centavos), para o período de seis meses, após comparativo entre duas propostas encaminhadas para a demanda em questão (documentos 07/08). As propostas foram devidamente detalhadas em planilhas de custos e formação de preços. Uma terceira empresa foi consultada, mas manifestou desinteresse na prestação do serviço em questão (documentos 06 e 26).

47. Registra-se que o prazo de vigência de seis meses foi definido a partir da manifestação da Coordenadoria de Licitações, contida no Ofício nº 27/2026, de 27 de agosto de 2026 (documento 03).

48. Observa-se, ainda, que a Instrução Normativa MPDG nº 05/2017 estabeleceu normas para prevenir o descumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas, tais como previsão de provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias, pagamento de empregados por meio de depósito em conta bancária, autorização prévia de retenção da garantia contratual e desconto nas faturas, para pagamento de salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos empregados, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, entre outras. No caso em análise, tais disposições foram previstas no Termo de Referência, que indicou os modelos de autorização para a utilização da garantia e de pagamento direto e de Termo de Cooperação Técnica a ser firmado com a instituição bancária para depósito das retenções (anexos da citada Instrução Normativa).

Regime de execução

49. Quanto ao regime de execução, esse deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

50. No caso concreto, a Administração indicou o regime de execução por empreitada de preço unitário (item 9.2 do TR):

"9.2. O regime de execução do objeto será de empreitada por preço unitário, visto que a execução do serviço se dará por preço certo de unidades determinadas (posto de serviço) e a possibilidade de pagamento apenas pelos serviços efetivamente executados."

Disponibilidade orçamentária

51. A disponibilidade orçamentária e a autorização da autoridade competente para a realização despesa devem constar nos autos, na forma do art. 16, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, **consta nos autos documento referente à previsão de recursos para a contratação (documento 34).**

DA ANÁLISE DA MINUTA

52. Quanto à minuta em referência, verificamos tratar-se de modelo proposto pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e aprovado pela APROVADO pela Secretaria de Gestão e Inovação, com atualização em maio de 2026, razão pela qual não entendemos necessárias maiores considerações. Desse modo, no aspecto jurídico-formal, entendemos pela possibilidade de sua aprovação, ressalvando-se o preenchimento das lacunas.

CONCLUSÃO

53. Ante o exposto, com as ressalvas e considerações constantes desta manifestação, concluímos pela possibilidade jurídica da contratação direta, condicionada à prévia comprovação, pela Administração, da configuração de situação emergencial distinta daquela que fundamentou a contratação anterior, em conformidade com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, no julgamento da ADI nº 6.890, bem como ao atendimento dos demais requisitos legais e das ressalvas consignadas neste parecer.

54. Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo e ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como o juízo de mérito e oportunidade, porquanto próprios da Administração, e, como tais, alheios às atribuições deste órgão jurídico.

Ao consulente.

Juazeiro do Norte, 16 de outubro de 2026.

ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR
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) 23507006076202691 e da chave de acesso 653ea371



Documento assinado eletronicamente por ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR, 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 3417192153 e chave de acesso 653ea371 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-10-2026 11:51. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor:

