



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE  
ALAGOAS  
PROCURADORES

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2019/PROC/PFIFALAGOAS/PGF/AGU**

**NUP: 00812.000016/2019-86**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO**

EMENTA: Direito administrativo. Inexibibilidade de licitação. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Parecer referencial, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e da Portaria PGF nº 262/2017. Atesto pela autoridade administrativa de adequada instrução. Dispensa de remessa dos autos.

Senhor Reitor,

**PERTINÊNCIA E OBJETO DO PARECER REFERENCIAL**

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a Orientação Normativa AGU n. 55 proporciona o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência no exercício das atividades consultivas.

3. Nesse contexto, conta o IFAL atualmente com 16 campi e a Reitoria que demandam a compra dos mais diversos bens, os quais são analisados apenas pelo único procurador da unidade, o signatário, e considerando, ainda, que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, não há dúvidas quanto à viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, dispensando-se a análise individualizada de tais processos por este órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

4. Além disso, importante destacar que a quantidade massiva de processos que tramitam na unidade subtrai o escasso tempo disponível para a apreciação dos relevantes e também do assessoramento jurídico diário que se demanda.

5. Por fim, fica o registro de que mesmo com a aplicação desta manifestação de caráter referencial, a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação deste órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie.

**FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

6. O órgão de consultoria jurídica esclarece que por não deter competências típicas de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), **esta manifestação referencial analisa apenas matérias jurídicas inerentes à inexibibilidade de licitação para contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**, com fundamento nos artigos 14 a 16, da Lei nº 8.666/93, não apreciando os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

7. É nosso dever salientar que, ressalvada a análise da minuta em si mesma (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### **DELIMITAÇÃO DOS CASOS EM QUE SE APLICA ESTE PARECER**

8. Com a manifestação deste Parecer Referencial, as dúvidas a respeito do enquadramento da inexibibilidade de licitação para a contratação de serviços devem ser devidamente especificadas, não se admitindo mais o encaminhamento dos autos para análise genérica acerca da legalidade da inexibibilidade, o que anularia os efeitos benéficos decorrentes da adoção do mecanismo.

9. Caso haja dúvidas jurídicas específicas decorrentes das peculiaridades do caso concreto não abrangidas por este Parecer Referencial, o gestor pode encaminhar os autos mencionando-as expressamente.

10. Alternativamente, caso não seja necessário formalizar a dúvida em processo específico, fica sempre facultado sanear os questionamentos por simples assessoramento, a ser prestado por meio de reuniões, consultas informais, e-mails ou telefonemas, caso em que a Procuradoria, a depender da complexidade, poderá já fornecer a resposta ou, de modo diverso, recomendar que a questão seja formalizada para emissão do competente Parecer.

11. Vale ressaltar que a seguinte ON da AGU, que versa sobre dispensas e inexibibilidades de licitação nos casos previstos no art. 24, I e II e art. 25, da Lei nº 8.666/93:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 46, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014**

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

SOMENTE É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 24, I OU II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, QUANDO HOUVER MINUTA DE CONTRATO NÃO PADRONIZADA OU HAJA, O ADMINISTRADOR, SUSCITADO DÚVIDA JURÍDICA SOBRE TAL CONTRATAÇÃO. APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES FUNDADAS NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DESDE QUE SEUS VALORES SUBSUMAM-SE AOS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993

.LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

**\* Este texto não substitui a publicação oficial.**

12. Destarte, nas contratações cujo valor seja atualmente de até R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) observadas as prescrições da ON nº 10 da AGU que versa sobre o cálculo dos valores para fins de dispensa, já não é obrigatória a manifestação prévia da PF/IFAL.

13. Nada obsta que este parecer seja utilizado para enfrentar os casos não albergados pela ON 46 da AGU, o que aliás se recomenda.

14. Com essa manifestação, **fica dispensada a análise jurídica individualizada dos processos em que há inexibibilidade de licitação para contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**, autorizando-se desde já a contratação quando cumpridos os requisitos deste Parecer Referencial, estando o ato, nesses casos, em estrita conformidade com a legislação.

15. Por conseguinte, **não se aplica** aos casos de **inexibibilidade de licitação para contratação de outros tipos de serviços, nem a outros casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação**.

### **AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO**

16. A contratação está condicionada a autorização do gestor, que deve ser formalizada mediante manifestação escrita, para atender as disposições do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/93.

17. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 2º do Decreto nº 7.689/2012 dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MPOG nº 249/2012.

18. Por fim, deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.
19. Em complemento aos comandos desse decreto foi editada a Portaria nº 17/2018 do MPDG, suspendendo a contratação de diversos objetos, devendo ser observado se o objeto pretendido não se inclui nesse rol.
20. Faz-se necessária assim a juntada de autorização para a realização da despesa pela autoridade competente, com a análise destes aspectos.

### **INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

21. O enquadramento procedido pela Administração é adequado, eis que o objeto da contratação diz respeito ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, conforme disposto no inciso II do art. 25, c/c artigo 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, entendimento corroborado pelo Parecer nº 03/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo PGF.
22. Contudo, a conveniência e oportunidade para autorização de pagamento de taxa de inscrição para participação de servidor em curso de capacitação/aperfeiçoamento, consoante art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, nada mais são que um ato discricionário da Administração, que deve ser fundamentada e calcada nos argumentos expendidos pelo requerente.
23. Deve ser consignado no processo o reconhecimento de que o evento é singular e o prestador do serviços tem notoriedade, elementos essenciais para o reconhecimento da inexibilidade de licitar.

### **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

#### **Requisitos gerais e documentos necessários ao planejamento da contratação**

24. Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos requisitos abaixo:
1. planejamento da contratação demonstrando que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo anterior, possibilidade de padronização e utilização provável dos quantitativos, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação e dimensionamento, elaborando quando for necessário os estudos técnicos preliminares (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 8º, I e II e art 14, do Decreto nº 10.024/19);
  2. parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);
  3. especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
  4. elaborar o orçamento da contratação (art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN SLTI/MPOG nº 05/2014, na forma da IN nº SEGES/MP nº 05/2017 ou com base na ON nº 17 da AGU;
  5. elaborar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 14, II, do Decreto nº 10.024/19).

#### **Justificativa da necessidade da contratação**

25. Os atos administrativos devem ser devidamente justificados. A Lei n. 9.784/1999, em seu art. 2º, caput, parágrafo único, VII, apresenta-nos o princípio da motivação, que exige a "*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*" administrativa.
26. Portanto, ao decidir pela contratação de determinado objeto, deve a Administração atuar em conformidade com o interesse público, situação que somente será demonstrada a partir da motivação/justificativa do ato de contratação, que deve apontar as razões por que a contratação se faz necessária para a execução das atividades administrativas, com abordagem inclusive de eventual padronização.
27. Em outras palavras, não se recomenda a elaboração de justificativa genérica, sem que haja a demonstração clara entre a necessidade administrativa e o objeto a ser contratado.
28. No que toca à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.
29. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais, não poderão ser atendidas as

necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

30. Ademais, ressalte-se que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

31. A ausência de dados seguros e respectiva justificativa acerca dos quantitativos – ainda que estimados – que serão contratados fere o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/93, art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02, além de comprometer a elaboração do orçamento estimativo.

32. Leciona Marçal Justen Filho:[3]

*O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos em que inexistirão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular.* (grifou-se)

33. Com efeito, tais elementos devem ser adequadamente previstos nos documentos exigidos pela IN nº 05/2017.

### **Documentos necessários ao planejamento da contratação de serviços**

34. De acordo com a IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

1. documento de formalização da demanda;
2. estudos preliminares;
3. mapa(s) de risco;
4. termo de referência/projeto básico.

35. O documento de formalização da demanda e mapa de riscos têm modelos estabelecidos na IN SEGEP/MP nº 05/2017, havendo também orientações para elaboração dos estudos preliminares e termo de referência.

36. Vale ressaltar que é facultativa a elaboração dos estudos preliminares e do mapa de riscos nos casos indicados no art. 20 da referida IN, facultatividade que foi corroborada pelo Decreto nº 10.024/19 quanto aos denominados estudos técnicos preliminares.

### **Termo de referência**

37. Para os contratos de prestação de serviço a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (arts. 29 e 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

38. Pelo exposto, são da responsabilidade da Administração Pública:

1. utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado disponível em seu sítio eletrônico;
2. verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (arts. 29 e 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017);
3. destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando inclusive as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta;
4. colher a aprovação do termo de referência pela autoridade competente.

39. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressalta-se que o gestor responsável deverá tomar as medidas de cautela quanto a eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas para a sua adequação ao caso concreto, consignando no processo as razões que ensejaram as opções administrativas adotadas.

40. Impõe-se, nos termos do art. 3º do Decreto nº 10.024/19, que o Termo de Referência traga os elementos seguintes, logicamente dispensados os que se referem ao procedimento licitatório:

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

41. Por fim, o termo de referência deverá ser aprovado pela autoridade competente.

### **Da viabilidade jurídica da terceirização**

42. Destacaremos as regras estabelecidas do Decreto nº 9.507/2018, que versa sobre a terceirização na Administração Pública Federal:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Art. 2º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelecerá os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

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

II - 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;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - 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.

§ 1º 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.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

43. Como se vê, o decreto além prever a edição de atividades que podem ser terceirizadas, estabeleceu parâmetros gerais impeditivos da terceirização.

44. No âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi expedida a Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, com os lineamentos a serem adotados quando da definição de quais atividades poderão ser objeto de execução indireta.

45. Assim, a Administração deve declarar se as atividades podem ser terceirizadas, por adequarem-se aos critérios estatuídos no Decreto nº 9.507/18 ou por estarem encartadas no rol da aludida portaria.

### **Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

46. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (subitem 3.3, c, do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

1. definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
2. justificar a exigência dos mesmos nos autos;
3. verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

47. Não foi por outra razão que os arts 1º e 2º da **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 dispuseram** que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

48. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se as consultas ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, ao art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014 (uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia - ENCE) e ao "Guia Nacional de Licitações Sustentáveis", disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio "[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/400787](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/400787)".

49. Outrossim, se a Administração entender que os serviços não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

### **Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas**

50. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

51. No caso dos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser utilizada, como modelo, a planilha de custos e formação de preços que consta do anexo VII-D da IN SEGES/MP nº 05/2017.

52. Quando a contratação se dá com dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se verificar se as categoriais envolvidas na contratação estão sendo 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 correm o risco de não fazerem sentido, pois os valores a serem pagos decorrem de pisos salariais estipulados por aqueles atos/negócios jurídicos.

53. O que importa, nesse sentido, é a estimativa dos custos da contratação a partir do instrumento coletivo adequado, para fins de cálculo do orçamento estimativo da contratação:

#### **Boletim de Jurisprudência 197/2017**

Acórdão TCU 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.**

54. 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, devendo a pesquisa de preços em outras fontes somente ser realizada para a estimativa dos custos com insumos diversos e demais itens não vinculados a instrumento coletivo ou tarifas públicas.

55. Assim, para custos com a remuneração da mão de obra, somente se justifica a pesquisa de preços em outras fontes se a categoria não for regida por instrumento coletivo em razão da inexistência

do mesmo na base territorial. São nessas circunstâncias que as pesquisas de preços nas demais fontes fazem sentido, consoante normas 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**;

56. Pelo exposto, deverão, em princípio, ser elaboradas planilhas de composição dos custos da contratação a partir dos diferentes instrumentos coletivos que regem as categorias pertinentes aos locais de execução contratual. Como consequência, somente deverão ser realizadas pesquisas de preços nos mercados local e regional com o objetivo de serem obtidos os preços de referência para a remuneração dos contratados se inexisterem instrumentos coletivos aptos a regerem as categorias.

57. Quanto aos custos decorrentes do mercado, não vinculados a qualquer instrumento coletivo ou tarifas públicas, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SLTI/MPOG nº 05/2014. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

1. a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
2. os fornecedores pesquisados devem ser devidamente identificados (ex.: nome da empresa, e-mail, endereço, CNPJ);
3. os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
4. entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014 e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;
5. a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame;
6. somente em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014);
7. justificar a metodologia para estimação dos custos da contratação (art. 2º, §§1º, 2º e 3º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014).

58. Sobre a matéria foi aprovado pelo Exmo. Procurador-Geral Federal o Parecer n. 00004/2018/CPLC/PGF/AGU versando sobre pesquisas de preços para licitações e prorrogações de prazo, como o seguinte teor:

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 143/2018**

I - NA PESQUISA DE PREÇOS PRÉVIA ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, DEVE O GESTOR UTILIZAR OS PARÂMETROS DO ART. 2º DA IN SLTI/MP N.º 05/2014, PRIORIZANDO-SE OS VALORES COLHIDOS A PARTIR DO PAINEL DE PREÇOS E DAS CONTRATAÇÕES SIMILARES DE OUTROS ENTES PÚBLICOS, PARA, A PARTIR DO MATERIAL COLETADO, EFETUAR A ANÁLISE CRÍTICA DOS VALORES E DECIDIR, DE FORMA MOTIVADA, PELA UTILIZAÇÃO COMBINADA OU NÃO DOS PREÇOS OBTIDOS A FIM DE COMPOR O PREÇO DE REFERÊNCIA DA FUTURA CONTRATAÇÃO;

II- DEVE O GESTOR FICAR ATENTO AOS CASOS NOS QUAIS A UTILIZAÇÃO DOS PARÂMETROS PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ARTIGO 2º DA IN Nº 05/2014-SLTI/MP SE MOSTRE INEFICAZ, SITUAÇÕES ESSAS EM QUE AS ORIENTAÇÕES DO TCU PARA O USO DO CONCEITO DE "CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS" DEVEM PREVALECER, OU SEJA, A PESQUISA DE PREÇOS DEVE SER FEITA EM VARIADAS FONTES, TAIS COMO: CONTRATAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS, PESQUISA COM FORNECEDORES, BANCOS DE PREÇOS, TABELAS DE FABRICANTES, SITES ESPECIALIZADOS, ENTRE OUTROS, SEMPRE BUSCANDO O PREÇO DE MERCADO DO QUE SE DESEJA ADQUIRIR;

III - O DISPOSTO NOS INCISOS ANTERIORES NÃO SE APLICA ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TENDO EM VISTA O DISPOSTO NO ART. 5º DA IN SLTI/MP N.º 05/2014, QUE DETERMINA A INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, PARA A FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DESSE TIPO DE CONTRATAÇÃO.

IV - A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO NOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA ESTARÁ ASSEGURADA QUANDO HOUVER PREVISÃO NO AJUSTE DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ITEM 7 DO ANEXO IX DA IN Nº 05/2017-SEGES/MP;

V - A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO NOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA ESTARÁ ASSEGURADA QUANDO HOUVER PREVISÃO CONTRATUAL DE ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, O QUE NÃO IMPEDE QUE O GESTOR, DIANTE DAS ESPECIFICIDADES DO CONTRATO FIRMADO, DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME, DA ADEQUAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS QUE FUNDAMENTOU O VALOR DE REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO, DA REALIDADE DE MERCADO, BEM COMO DA EVENTUAL OCORRÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIAS ATÍPICAS NO SETOR DA CONTRATAÇÃO, DECIDA, DE MANEIRA FUNDAMENTADA, PELA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS.

59. Por fim, sobre a pesquisa de preços nas contratações com inexorabilidade há entendimento consolidado da AGU, nos seguintes termos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17 (\*)

"A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS."

INDEXAÇÃO: INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. PROPOSTA. CONTRATADA.

REFERÊNCIA: Art. 26, parágrafo único, inc. III; art. 113, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário, Despachos proferidos no PARECER nº 0467/2010/RCDM/NAJSP/AGU; PARECER/AGU/NAJSP/ Nº 0969/2009 - SS; PARECER/AGU/NAJSP/ Nº 0957/2008 - CEM e PARECER/AGU/NAJSP/ Nº0645-2009-CAOP.

PROCESSO Nº 00400.010939/2010-50

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

(\*)alterada pela PORTARIA AGU Nº 572, DE 13.12.2011 - publicada no DOU I 14.12.2011

60. Deve assim ser elaborada planilha com a indicação dos preços obtidos e indicado qual o parâmetro utilizado na pesquisa efetuada.

### **MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU - CONTRATO OU INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO**

61. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (arts. 29 e 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

62. Impende que seja indicadas no processo as razões que ensejaram as opções administrativas no preenchimento do termo da minuta contratual da AGU.

63. Se o Administrador dispensar o termo de contrato, substituindo-o por nota de empenho ou outro instrumento equivalente, tal escolha encontra amparo legal no art. 62, da Lei nº 8.666, de 1993, para as contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

64. O art. 62, em seu §2º, dispõe que o instrumento substitutivo deve observar, no que for cabível, os requisitos do art. 55 da Lei 8.666/93. Nesse sentido é a posição do TCU, Acórdão nº

745/2002-Plenário. Ainda, recomendou a Primeira Câmara do TCU, Acórdão 1179/2006, que fosse indicado, quando da utilização de nota de empenho, o número da nota associado à contratação.

65. O art. 55 citado é o que determina as cláusulas necessárias em todo contrato, dentre as quais se destaca - por serem de fundamental importância e por não estarem previstas nos autos as que estabelecem: (i) a vinculação da Nota de Empenho à proposta; (ii) as penalidades cabíveis e as multas por atraso ou descumprimento injustificado de uma das obrigações previstas na lei ou no termo de referência (iii) os casos de rescisão (iv) o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei n.º 8.666/93 (v) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação etc.

66. Se não houver o enquadramento nos casos em que se dispensa o instrumento contratual é necessário que a Administração o providencie, e ele deve conter os elementos mínimos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993, devendo haver o encaminhamento para análise se não for adotado modelo de minuta da AGU.

### **CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO DA CONTRATADA**

67. Deve a Administração atentar-se para o fato de que a aferição da habilitação, também exigível nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, pressupõe a prévia análise da capacidade e idoneidade do interessado em contratar com o Poder Público, devendo essa ser levada a efeito através da exigência da documentação necessária, sendo esta, via de regra, a arrolada nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93.

68. A demonstração da manutenção das condições de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação econômico-financeira se dará com prévia consulta (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993, art. 13, I, do Decreto nº 5.450/2005, Acórdão TCU nº 1793/2011-Plenário, Acórdão TCU 7832/2010-1ª Câmara e Acórdão TCU 6246/2010-2ª Câmara):

- o ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- o ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN (visando auxiliar na verificação das informações prestadas pelos administrados e pelos demais órgãos da Administração, em especial as constantes em certidões e declarações);
- o ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- o à Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU;
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

69. Consultas válidas devem anexadas aos processo na celebração do contrato.

70. Se o objeto a ser contratado necessitar a existência de atos autorizativos dos sistemas de ensino, deve ser atestada a regularidade da contratada e do curso a ser ofertado.

### **RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

71. Para contratação, é indispensável a indicação do crédito, como previsto no art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93, sendo cláusula necessária do contrato a que estabeleça "o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica", providência que deve ser satisfeita.

72. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros. (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 e art. 30, §4º e IN n. 02/2008/SLTI/MPOG).

73. Ressalte-se, que se o serviço não tiver natureza continuada, deverá ser feito seu empenho integral até o final do exercício, inteligência da ON nº 39/2011 da AGU.

74. Atenta-se que as exigências do art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, somente se aplicam às licitações e contratações fundadas em ações orçamentárias do tipo projeto, pois somente essas teriam potencial para criar, expandir ou aperfeiçoar ação com o conseqüente aumento de despesa (cf. Acórdão TCU nº 1.973/2006 - Plenário).

75. Por consequência, só há necessidade de juntar os cálculos previstos no art. 16, I, §2º, da LRF e a declaração de compatibilidade do aumento da despesa com a LDO e o PPA se a despesa for considerada não rotineira (art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, Orientação Normativa AGU nº 52 e Conclusão DEPCONS/PFG/AGU nº 01/2012).

76. Se este for o caso, deverão ser juntados, em data anterior contratação, os documentos previstos no art. 16, incisos I e II, da LRF, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-

financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da LRF).

77. Em arremate, destaca-se que a Administração apenas arcará com as parcelas vincendas, ficando à cargo do servidor o pagamento das parcelas anteriores à realização da contratação.

## **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO**

78. Há vários anos as LDO's vêm estabelecendo restrições de gastos, impedindo a utilização de dotações dos orçamentos anuais para determinadas despesas.

79. Não foi diferente com a de 2019, Lei nº 13.707/2018, com o seguinte teor:

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

XI - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:

V - no inciso VII do **caput**, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea "b" do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

§ 2º A contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do órgão ou da entidade, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, da qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

§ 3º A restrição prevista no inciso VII do **caput** não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.

§ 4º O disposto nos incisos VII e XI do **caput** aplica-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público.

80. Destarte, não poderá ser celebrado o contrato se houver a incidência de alguma das restrições previstas na LDO vigente nas dos exercícios subsequentes a este parecer referencial.

## **OUTROS REQUISITOS FORMAIS**

### **Formação regular dos autos**

81. Os autos do processo submetidos à análise devem estar regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável, observando-se especialmente a limitação de 200 (duzentas) folhas por volume e a correta numeração das páginas.

### **Designação de fiscal do contrato**

82. O art. 67, da Lei 8.666/93 determina a designação de fiscal para acompanhar a execução do contrato, que inclusive deve informar o valor anterior da contratação, bem como se o objeto foi executado ou não nos moldes contratados, obrigação que deverá ser cumprida quando da contratação.

## **Declaração de que não emprega menor de idade**

83. Deve ser juntada no processo a declaração a que alude o art. 27, V, da Lei nº 8.666/93.

## **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

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

1. cópia integral do edital com seus anexos;
2. resultado da licitação;
3. contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## **CONCLUSÃO**

85. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA a possibilidade reconhecer-se a inexibibilidade de licitação para contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 38, parágrafo único, da Lei nº8.666/93).

86. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente anexe cópia deste parecer jurídico nos autos e ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

87. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

88. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

89. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela PF/IFAL. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"

Maceió, 15 de outubro de 2019.

FÁBIO DA COSTA CAVALCANTI  
PROCURADOR-CHEFE DA PF-IFAL  
PROCURADOR FEDERAL

## **ANEXO**

### **ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

NUP/Processo:

Referência/objeto:

01. Atesto que o presente processo, referindo-se à inexibibilidade de licitação para contratar serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal adequa-se à manifestação jurídica correspondente ao PARECER REFERENCIAL n. 00004/2019/PROC/PFIFALAGOAS/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

02. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela PF/ IFAL, conforme autorizado pela Orientação Normativa no 55, da Advocacia-Geral da União.

Assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00812000016201986 e da chave de acesso 97cf1052

---

Documento assinado eletronicamente por FABIO DA COSTA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326996884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIO DA COSTA CAVALCANTI. Data e Hora: 15-10-2019 14:18. Número de Série: 17465761. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---