



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER Nº 00781/2026/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 50000.020936/2026-72

INTERESSADOS: UNIAO-MINISTERIO DOS TRANSPORTES

ASSUNTOS: PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE TRABALHO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DECRETO Nº 12.174, DE 2024. DECRETO Nº 12.926, DE 2026. CONTRATOS DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA EXECUTADOS SOB REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALCANCE DO ART. 3º DO DECRETO Nº 12.174, DE 2024.

1. RELATÓRIO

1. Por meio da Nota Técnica SEI nº 31766/2026/MGI (62641672), a Secretaria de Gestão e Inovação submete à apreciação desta Consultoria Jurídica consulta acerca da possibilidade de aplicação dos benefícios previstos no art. 3º do Decreto nº 12.174, de 2024, aos contratos de serviços comuns de engenharia executados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, diante da alteração promovida pelo Decreto nº 12.926, de 2026, no parágrafo único do art. 1º daquele Decreto.

2. Conforme expõe a área técnica:

2. Vem à análise da Coordenação-Geral de Normas, questionamento formulado pela Coordenação Jurídica de Terceirização em Brasília, apresentado por meio da Nota nº 00021/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU (62242466), contendo consulta para "(...) esclarecer se é possível aplicar os benefícios do art. 3º aos contratos de serviços comuns de engenharia executados com mão de obra de dedicação exclusiva, diante da modificação textual implementada pelo Decreto n. 12.926, de 2026, no parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 12.174, de 2024."

(...)

6. A proposta para revisão do Decreto nº 12.174, de 2024, teve por principal objetivo incluir a concessão do benefício de reembolso-creche em contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, passando a integrar o conjunto de medidas instituídas pelo Decreto 12.174, de 2024, tendentes a diminuir o hiato de tratamento dos trabalhadores terceirizados.

7. A medida representa um avanço significativo na aplicação dos dispositivos da Lei nº 14.457, de 2022, que institui o Programa Emprega + Mulheres, ampliando a efetividade dessa política pública por meio dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Essa alteração do Decreto nº 12.174, de 2024, também fortalece a adoção de custos mínimos nas contratações, conforme regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25 de novembro de 2024.

8. Adicionalmente, foi proposto um ajuste redacional ao parágrafo único do art 1º, apenas com o objetivo de realizar uma correção remissiva: o parágrafo único dispunha que os artigos 2º e 3º do Decreto se aplicavam aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia. Isso era um contrassenso, porque o artigo 3º prevê benefícios aos trabalhadores alocados nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, enquanto que nas obras, principalmente, e nos serviços de engenharia, geralmente, não se cuida de contrato sob esse regime. Não se faz a fiscalização administrativa das obras como se faz nos contratos com mão de obra exclusiva; a própria licitação é realizada de maneira bem distinta, com base na estimativa de preços do art. 23, §2º, da Lei 14.133, de 2021, e do Decreto 7.983, de 2013, e não com base em planilha de custos e formação de preços, prevista na Instrução Normativa nº 5, de 2017. Os serviços de engenharia tendem a seguir a mesma lógica de estimativa de preços das obras, na generalidade dos casos.

9. Essa remissão ao artigo 3º se manteve por um lapso na versão final do Decreto, após supressão de um artigo e renumeração dos demais. Isso ficou consignado na Nota Técnica para Atos Normativos 512 (56283740), veiculadora do Decreto 12.926, de 2026, que alterou o Decreto 12.174, de 2024, para prever o reembolso-creche:

33. A primeira alteração proposta ao Decreto nº 12.174, de 2024 é a alteração do texto do art. 1º, § 1º, suprimindo a menção ao art. 3º. A alteração trata-se de simples correção do texto, visto que o parágrafo 3º trata exclusivamente dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A remissão se manteve por um lapso na versão final do Decreto, após revisão final de seu conteúdo e renumeração dos artigos. Pretende-se apenas corrigir isso.

10. A correção do Parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 12.174, de 2024, não teve por objetivo excluir a concessão dos direitos já estendidos aos trabalhadores em regime de dedicação exclusiva que estejam alocados nos contratos de prestação de serviços de engenharia. A complexidade da abrangência e das modelagens de

contratações e da prestação de serviços de engenharia permite diferentes escopos, inclusive com a presença de dedicação exclusiva de mão de obra, esse sim o fator determinante para a concessão dos direitos previstos no Decreto nº 12.174, de 2024. Para tanto, a redação final do parágrafo único tomou o cuidado de remeter ao artigo 46 da Lei 14.133, de 2021, que cuida dos regimes de execução das obras e serviços de engenharia.

(...)

17. Seguindo essa linha interpretativa, a supressão da menção ao artigo 3º no parágrafo único não interfere nas partes contratuais em que há prestação de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, independentemente do objeto do contrato. A Seges entende que, caso um contrato administrativo abrigue mais de um regime de execução e contemple mão de obra em regime de dedicação exclusiva, essa parte do contrato se submete ao art. 3º e seguintes do Decreto 12.174, de 2024, implicando não só nos benefícios previstos no artigo 3º, mas também na redução de jornada prevista no artigo 4º, na forma da Instrução Normativa nº 190, de 2024, e na licitação com estimativa de preços, para essa parte do contrato, baseada na planilha de custos e formação de preços de que trata a Instrução Normativa nº 5, de 2017, com adoção dos custos mínimos previstos no artigo 5º do Decreto nº 12.174, de 2024, na forma da Instrução Normativa nº 176, de 2024.

18. Somente os contratos integralmente sem dedicação exclusiva de mão de obra não se submetem aos artigos 3º a 5º do Decreto nº 12.174, de 2024, por não haver a configuração de convivência contínua do ambiente de trabalho mencionada no item 14 da presente Nota, e nem precificação com base na Instrução Normativa nº 5, de 2017.

3. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

4. Conforme relatado, a controvérsia submetida à apreciação desta Consultoria Jurídica consiste em analisar a possibilidade de aplicação das garantias previstas no art. 3º do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, aos **contratos de serviços comuns de engenharia executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, diante da alteração promovida pelo Decreto nº 12.926, de 13 de abril de 2026, no parágrafo único do art. 1º daquele diploma.

5. Em sua redação originária, o parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 12.174, de 2024, previa que o disposto nos arts. 2º e 3º seria aplicável aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia.

6. Enquanto o art. 2º estabelece garantias trabalhistas de observância geral nos contratos administrativos, o art. 3º disciplina benefícios destinados especificamente aos trabalhadores vinculados a contratos de prestação de serviços contínuos executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

7. Posteriormente, o Decreto nº 12.926, de 2026, promoveu duas alterações relevantes no Decreto nº 12.174, de 2024. De um lado, ampliou as garantias previstas no art. 3º mediante a inclusão do benefício do reembolso-creche. De outro, alterou a redação do parágrafo único do art. 1º, passando a prever que, em relação aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia, seria aplicável apenas o disposto no art. 2º do Decreto, *in verbis*:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

~~Parágrafo único. O disposto nos arts. 2º e art. 3º deste Decreto aplica-se aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia de que trata o art. 46 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.~~

Parágrafo único. O disposto no art. 2º deste Decreto aplica-se aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia de que trata o [art. 46 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#). *(Redação dada pelo Decreto nº 12.926, de 2026)*

Disposições gerais

Art. 2º Os contratos administrativos conterão cláusulas que disponham sobre:

I - o cumprimento das normas de proteção ao trabalho, inclusive aquelas relativas à segurança e à saúde no trabalho;

II - a erradicação do trabalho análogo ao de escravo e do trabalho infantil, com previsões sobre as obrigações de:

a) não submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho, jornadas exaustivas, servidão por dívida ou trabalhos forçados;

b) não utilizar qualquer trabalho realizado por menor de dezesseis anos de idade, exceto na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos de idade, observada a legislação pertinente; e

c) não submeter o menor de dezoito anos de idade à realização de trabalho noturno e em condições perigosas e insalubres e à realização de atividades constantes na Lista de Piores Formas de Trabalho Infantil, aprovada pelo [Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008](#);

III - a recepção e o tratamento de denúncias de discriminação, violência e assédio no ambiente de trabalho; e

IV - a responsabilidade solidária da empresa contratada por atos e omissões de eventual empresa subcontratada que resultem em descumprimento da legislação trabalhista.

Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra

Art. 3º Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem aos trabalhadores:

~~I - a previsibilidade da época de gozo de suas férias, com vistas a conciliar o direito ao descanso e à garantia do convívio familiar com as necessidades do serviço; e~~

I - a previsibilidade da época de gozo de suas férias, com vistas a conciliar o direito ao descanso e à garantia do

convívio familiar com as necessidades do serviço; (Redação dada pelo Decreto nº 12.926, de 2026)

II - a possibilidade de compensação de jornada de trabalho, desde que compatível com a natureza dos serviços, nas hipóteses de:

a) diminuição excepcional e temporária da demanda de trabalho, inclusive em razão de recesso de final de ano, quando houver; e

~~b) necessidade eventual de caráter pessoal de trabalhador em que não se mostre eficiente ou conveniente convocar trabalhador substituto;~~

b) necessidade eventual de caráter pessoal de trabalhador em que não se mostre eficiente ou conveniente convocar trabalhador substituto; e (Redação dada pelo Decreto nº 12.926, de 2026)

III - a concessão do benefício de reembolso-creche à trabalhadora ou ao trabalhador que possua filho, enteado ou criança sob guarda judicial com até cinco anos e onze meses de idade. (Incluído pelo Decreto nº 12.926, de 2026)

~~Parágrafo único. Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, nos termos do disposto no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observado o disposto no art. 8º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.~~

§ 1º Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, nos termos do disposto no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, observado o disposto no art. 8º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. (Redação dada pelo Decreto nº 12.926, de 2026)

§ 2º Ato da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre o pagamento do benefício de reembolso-creche, previsto no inciso III do *caput*, e estabelecerá: (Incluído pelo Decreto nº 12.926, de 2026)

(...)

8. A partir dessa nova redação, o **PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU** concluiu que os contratos de execução de obras e serviços de engenharia, ainda que executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, não estariam submetidos às disposições do art. 3º do Decreto nº 12.174, de 2024:

40. Na hipótese em apreço, a princípio, os elementos acima restam configurados. De qualquer forma, a área técnica deverá verificar e atestar nos autos, cumulativamente: (i) que o contrato tem por objeto prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra; e (ii) que não se trata de contrato de obra ou serviço de engenharia, em relação aos quais a extensão do Decreto nº 12.174, de 2024, alcança apenas as garantias do art. 2º.

9. Não obstante, embora se trate de interpretação juridicamente legítima, os esclarecimentos prestados pela área técnica demonstram que a finalidade da alteração realizada pelo Decreto nº 12.926, de 13 de abril de 2026, não foi excluir da incidência do art. 3º os contratos de serviços de engenharia executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, mas apenas promover correção da remissão constante do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 12.174, de 2024.

10. Com efeito, a área técnica desta Ministério esclarece que a supressão da referência ao art. 3º no parágrafo único do art. 1º decorreu de mera correção de remissão normativa, uma vez que a manutenção da referência havia resultado de lapso ocorrido durante a revisão final do Decreto:

8. Adicionalmente, foi proposto um ajuste redacional ao parágrafo único do art. 1º, apenas com o objetivo de realizar uma correção remissiva: o parágrafo único dispunha que os artigos 2º e 3º do Decreto se aplicavam aos contratos de execução de obras e serviços de engenharia. Isso era um contrassenso, porque o artigo 3º prevê benefícios aos trabalhadores alocados nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, enquanto que nas obras, principalmente, e nos serviços de engenharia, geralmente, não se cuida de contrato sob esse regime. Não se faz a fiscalização administrativa das obras como se faz nos contratos com mão de obra exclusiva; a própria licitação é realizada de maneira bem distinta, com base na estimativa de preços do art. 23, §2º, da Lei 14.133, de 2021, e do Decreto 7.983, de 2013, e não com base em planilha de custos e formação de preços, prevista na Instrução Normativa nº 5, de 2017. Os serviços de engenharia tendem a seguir a mesma lógica de estimativa de preços das obras, na generalidade dos casos.

9. Essa remissão ao artigo 3º se manteve por um lapso na versão final do Decreto, após supressão de um artigo e renumeração dos demais. Isso ficou consignado na Nota Técnica para Atos Normativos 512 (56283740), veiculadora do Decreto 12.926, de 2026, que alterou o Decreto 12.174, de 2024, para prever o reembolso-creche:

33. A primeira alteração proposta ao Decreto nº 12.174, de 2024 é a alteração do texto do art. 1º, § 1º, suprimindo a menção ao art. 3º. A alteração trata-se de simples correção do texto, visto que o parágrafo 3º trata exclusivamente dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A remissão se manteve por um lapso na versão final do Decreto, após revisão final de seu conteúdo e renumeração dos artigos. Pretende-se apenas corrigir isso.

10. A correção do Parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 12.174, de 2024, não teve por objetivo excluir a concessão dos direitos já estendidos aos trabalhadores em regime de dedicação exclusiva que estejam alocados nos contratos de prestação de serviços de engenharia. A complexidade da abrangência e das modelagens de contratações e da prestação de serviços de engenharia permite diferentes escopos, inclusive com a presença de dedicação exclusiva de mão de obra, esse sim o fator determinante para a concessão dos direitos previstos no Decreto nº 12.174, de 2024. Para tanto, a redação final do parágrafo único tomou o cuidado de remeter ao artigo

11. Esta Consultoria Jurídica comunga do entendimento externado pela área técnica.
12. Com efeito, a interpretação sistemática e teleológica do Decreto nº 12.174, de 2024, conduz à conclusão de que a alteração promovida pelo Decreto nº 12.926, de 2026, não pretendeu afastar da incidência do art. 3º os contratos de serviços de engenharia executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, limitando-se a corrigir impropriedade redacional constante da versão anteriormente vigente.
13. Tal compreensão revela-se, ademais, mais consentânea com a finalidade da previsão instituída pelo Decreto nº 12.174, de 2024, voltada à valorização dos trabalhadores terceirizados da Administração Pública Federal.
14. Admitir que trabalhadores submetidos ao mesmo regime de dedicação exclusiva de mão de obra recebessem tratamento jurídico distinto apenas em razão da natureza do objeto contratual importaria em diferenciação de difícil justificação sob a perspectiva da finalidade da norma e do princípio da isonomia.
15. Desse modo, esta Consultoria Jurídica ratifica o entendimento da área técnica, entendendo pela **aplicação dos benefícios previstos no art. 3º do Decreto nº 12.174, de 2024, aos contratos de serviços comuns de engenharia executados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva**, mesmo diante da alteração promovida pelo Decreto nº 12.926, de 2026.
16. Por fim, mostra-se recomendável que a **Secretaria de Gestão e Inovação**, na qualidade de órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, confira ampla publicidade ao entendimento ora consolidado, mediante a expedição de orientação administrativa, de modo a uniformizar a aplicação do Decreto nº 12.174, de 2024.

3. CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica ratifica o entendimento da área técnica, entendendo pela aplicação dos benefícios previstos no art. 3º do Decreto nº 12.174, de 2024, aos contratos de serviços comuns de engenharia executados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, mesmo diante da alteração promovida pelo Decreto nº 12.926, de 2026.
18. Recomenda-se que a **Secretaria de Gestão e Inovação**, na qualidade de órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, confira ampla publicidade ao entendimento ora consolidado, mediante a expedição de orientação administrativa, de modo a uniformizar a aplicação do Decreto nº 12.174, de 2024.

À consideração superior.

Brasília, 20 de julho de 2026.

LEANDRO LEITE ROCHA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020936202672 e da chave de acesso 735382d3



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, 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 3295528709 e chave de acesso 735382d3 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-07-2026 12:32. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, 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 3295528709 e chave de acesso 735382d3 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-07-2026 10:06. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
