



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER n. 01479/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU**

**NUP: 23111.044360/2022-85**

**INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**

**ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. **SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONTINUADOS, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA PARA OS SERVIÇOS NO CAMPUS UNIVERSITÁRIO MINISTRO PETRÔNIO PORTELA, EM TERESINA/PI, E FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA SOB DEMANDA PARA OS DEMAIS CAMPI DA UFPI.**

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2022. DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, NO QUE COUBER. DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022. DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER.

**REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.**

## **RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de engenharia *de manutenção preventiva e corretiva da rede elétrica de alta e baixa tensão - incluindo as subestações, cubículos de medição, rede de energia externa às edificações (rede aérea e subterrânea, primária e secundária), quadros de distribuição e itens correlatos - e do Sistema de Iluminação Pública da UFPI, com fornecimento de materiais necessários à execução das atividades e de peças e equipamentos para substituição, quando necessária, com dedicação exclusiva de mão de obra para os serviços no Campus Universitário Ministro Petrônio Portela, em Teresina/PI, e fornecimento de mão de obra sob demanda para os demais campi da UFPI*, no valor estimado de R\$ 2.298.018,06.

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

### **(Seq. 1 do Sapiens):**

- Mapa de Riscos Digital (SIPAC - fls. 132-134);
- Mapa Comparativo de Preços Fardamento, EPI's, EPC's e Ferramentas (SIPAC - fls. 264-270);
- Pesquisa pelo Banco de Preços (SIPAC - fls. 271-324);

### **(Seq. 2 do Sapiens):**

- Continuação de Pesquisa pelo Banco de Preços (SIPAC - fls. 325-402);
- Pesquisa em sítios eletrônicos (SIPAC - fls. 403-486);

**(Seq. 3 do Sapiens):**

- Continuação da Pesquisa em sítios eletrônicos (SIPAC - fls. 487-648);

**(Seq. 4 do Sapiens):**

- Continuação da Pesquisa em sítios eletrônicos (SIPAC - fls. 649-742);
- Relatório Pesquisa de Preços, de 15/05/2024 (SIPAC - fls. 743-750);
- Justificativa de preço, de 20/05/2024 (SIPAC - fls. 751-753);
- Justificativa para a definição do valor médio estimado, de 03/06/2024 (SIPAC - fls. 761-762);
- Convenção Coletiva de Trabalho (SIPAC - fls. 763-773);
- Designação de Pregoeiro e Equipe de Apoio (SIPAC - fls. 793);

**(Seq. 12 do Sapiens):**

- DESPACHO n. 0225/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de **28/06/2024**.

**(Seq. 22 do Sapiens):**

- DESPACHO n. 0292/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de **30/08/2024**.

**(Seq. 38 do Sapiens):**

- COTA n. 066/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de **20/06/2024** (SIPAC - fl. 974);
- COTA n. 00226/2024/COORD/ETRLIC/PGF/AGU, de **02/07/2024** (SIPAC - fls. 977-980);
- DESPACHO n. 00235/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de **07/07/2024** (SIPAC - fl. 981);
- DESPACHO Nº 38/2024 - CMPATRIM-PREUN, de 22/07/2024 (SIPAC - fl. 985);
- Estudo técnico preliminar Digital - ETP 102/2023 (SIPAC - fls. 986-999);
- Memória de cálculo da estimativa de preços (SIPAC - fls. 1038-1044);
- Planilha de composição de custos (SIPAC - fls. 1045-1051);
- Documento de Formalização da Demanda: 112/2023 (SIPAC- fl. 1052-1053);
- Termo de justificativas técnicas relevantes obras/serviços de engenharia (SIPAC - fls. 1089-1113);
- Atualização dos valores (SIPAC - fl. 1114-1117);
- Planilha de Custos e Formação de Preço (SIPAC- fls. 1118-1152);
- Despacho sobre a estimativa de preços (SIPAC fls. 1153);
- **Minuta de Edital (SIPAC- fls. 1154-1183);**
- **Termo de Referência - Serviços de Engenharia - dezembro de 2023 (SIPAC- fls. 1184-1218);**
- Anotação de Responsabilidade Técnica (SIPAC- fls. 1219);
- **Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico – Serviços Comuns de Engenharia (SIPAC- fls. 1220-1241);**
- Memória de Cálculo - orientações / informações acerca do preenchimento das planilhas de custos e formação de preço (SIPAC- fls. 1242-1248);
- Composição do BDI (SIPAC- fl. 1249);
- Relação exemplificativa de materiais a adquirir (SIPAC - 1250-1258);
- Planos de Manutenção Preventiva (SIPAC- fls. 1259-1267);
- Lista de fardamento, EPI's, EPC's e ferramentas (SIPAC- fls. 1269-1271);
- Cronograma físico-financeiro (SIPAC- fls. 1272);
- Justificativa para inserção do Termo de Referência no Sistema TR Digital após Análise Jurídica (SIPAC- fls. 1273);
- **Certificação Processual (SIPAC- fls. 1274-1284);**
- **Lista de Verificação - obras e serviços de engenharia (SIPAC- fls. 1285-1291);**
- COTA n. 00065/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU, de **06/09/2024** (SIPAC- fls. 1299-1301);
- DESPACHO n. 0329/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de **10/09/2024** (SIPAC- fl. 1302);

**(Seq. 39 do SAPIENS):**

- DESPACHO n. 0333/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de 16/09/2024.

**(Seq. 40 do SAPIENS):**

- DESPACHO n. 00338/2024/GAB/PFUFPI/PFFUFPI/PGF/AGU, de 16/09/2024.

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

## **DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações**

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicitamente suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

## **DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

### **DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, DE 2021, COM A LEI N. 8.666, DE 1993, A LEI N. 10.520, DE 2002, E A LEI N. 12.462, DE 2011.**

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

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

### **DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA**

13. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

14. **Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (Art. 3º, da PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).**

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

16. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida.

17. Por fim, observa-se que foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia)**

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

19. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, disponível em [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha\\_Minuta\\_do\\_IPPC\\_Engenharia\\_16\\_11\\_23\\_14h\\_Visualizacao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha_Minuta_do_IPPC_Engenharia_16_11_23_14h_Visualizacao.pdf).

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

### **No caso concreto, o gestor deve observar as seguintes orientações extraídas do IPP Obras e Serviços de Engenharia:**

- Evitar a repetição desnecessária dos mesmos documentos. Em alguns casos, a pesquisa de preços é juntada como anexo do ETP, do TR e do Edital, o que dificulta a análise e contribui para a lentidão do download dos processos.
- É aconselhável inabilitar no SEI ou plataforma de processo eletrônico equivalente, sempre que possível, as versões preliminares dos documentos, ficando acessível apenas as versões finais a serem examinadas pelo órgão de assessoramento jurídico, acostando ao processo a respectiva justificativa (por exemplo: alteração no quantitativo, atualização na pesquisa de mercado). Tal medida contribui com a celeridade processual, tornando o processo mais enxuto e compreensível.

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

22. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

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

23. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo.

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

### **Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

25. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

26. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

27. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

28. No estudo técnico preliminar para contratação de serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência, dispensada a elaboração de projetos (art., 18, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

29. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar.

30. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

31. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- o Em se tratando de serviços de manutenção e assistência técnica, durante a elaboração do ETP, deverá ser avaliada a necessidade de ser exigido que tais serviços sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 10, inc. II, da IN SEGES nº 58/2022).
- o Excluir o item 3.2, tendo em vista que o "Decreto nº 10.024/2019" não se aplica a licitação regida pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
- o No item 3.4, substituir a "Instrução Normativa nº 40/2020" por "INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital."

- o No item 3.5, substituir "Instrução Normativa IN nº 73/2020" por "INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."
- o No item 3.8, deverá constar a seguinte redação:
 

3.8 INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- o No item 3, incluir o seguinte subitem:
 

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2022, e DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, NO QUE COUBER
- o Nos itens 9.4.6, 9.4.9, 9.6.9, 9.7.1, 9.7.5 e 10.2.1, atualizar a data do orçamento estimativo, com base no documento **SIPAC** - fl. 1114-1117, bem como em sintonia **com as disposições do TR e da planilha de custos, de modo a evitar disposições contraditórias entre tais documentos,**
- o Excluir a redação 9.4.7, que não está compatível com os critérios de julgamento, de medição e de pagamento, previstos nos itens 11.5 e 11.6 do ETP.
 

11.5. Para a definição da proposta mais vantajosa para a Contratante, deverá ser considerado o menor preço de mão de obra listados nos itens 1 a 14 e **o maior desconto a ser aplicado sobre os itens 14 a 17.**

**11.6. O valor a ser pago à CONTRATADA referente aos itens 14 a 17 será resultante da aplicação sequenciada do BDI e do DESCONTO sobre o somatório dos custos totais dos serviços necessários demandados.**
- o No item 11.1, atualizar o valor estimado da contratação e o respectivo período, em sintonia com os valores informados no TR.

### **Gerenciamento de riscos**

32. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>.

33. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

### **Termo de referência**

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

35. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na

análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

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

37. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

38. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e **sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto:**

#### **Sistema TR Digital**

Art. 4º **Os TR deverão ser elaborados no Sistema TR Digital**, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras), para acesso ao sistema e operacionalização.

39. Assim, **orienta-se cumprir previamente as prescrições do item 11 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia:**

#### **ONDE FAZER?**

Em razão do artigo 4º da IN SEGES/ME nº 81/2022, os Termos de Referência **deverão ser elaborados no Sistema TR Digital**.

#### **COMO ELABORAR O TERMO DE REFERÊNCIA?**

(...)

Deverão ser utilizados os modelos de minutas padronizadas de Termos de Referência disponibilizados pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com auxílio da Advocacia-Geral da União, **no Sistema TR Digital**.

#### **COMO PREENCHER O TERMO DE REFERÊNCIA?**

(...)

♦ é imprescindível que o Termo de Referência demonstre a previsão da contratação no Plano de Contratação Anual, de modo a aplicar seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou da entidade (**no Sistema TR Digital esse enquadramento será feito automaticamente**).

40. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- **Como a contratação de serviço comum de engenharia é realizada com dedicação exclusiva de mão-de-obra, o modelo padronizado de TR para serviços de engenharia deverá ser combinado com o modelo padronizado de TR de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, transportando as matérias ali pertinentes para o presente caso.**
- Sobre o item 1.1.2, em relação ao **adicional de insalubridade/periculosidade**, recomenda-se observar as orientações do **PARECER n. 00006/2018/CPLC/PGF/AGU**, aprovado pelo Procurador-Geral Federal e disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN000062018CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>, cuja conclusão é a seguinte:

#### **"CONCLUSÃO**

69. Ante o exposto, conclui-se que:

- a) São dois os requisitos para que seja garantido o direito ao adicional de insalubridade: (i) a definição e a classificação da insalubridade pelo Ministério do Trabalho; (ii) e a perícia realizada por médico ou engenheiro do trabalho, devidamente registrado no Ministério do Trabalho;
- b) **É recomendável que o laudo pericial seja providenciado pela própria Administração;**

c) **Não tendo o órgão ou entidade condições de providenciar a perícia, é possível que essa responsabilidade seja atribuída ao contratado, desde que devidamente justificada nos autos, devendo ser adotado o procedimento previsto no Acórdão n. 727/2009 – Plenário, do TCU;**

d) O art. 195, §1º, da CLT facultou às empresas e aos sindicatos das categorias profissionais interessadas requererem ao Ministério do Trabalho a realização de perícia em estabelecimento ou setor deste, com o objetivo de caracterizar e classificar ou delimitar as atividades insalubres ou perigosas. **Portanto, quando a Administração for providenciar o laudo pericial, o ideal seria que se utilizasse dessa faculdade;**

e) Caso existam entraves à utilização dessa prerrogativa, na falta de outra regulamentação, é possível seguir, com as devidas adaptações, as diretrizes previstas na Orientação Normativa n. 4, de 14 de fevereiro de 2017, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relação do Trabalho no Serviço Público, especialmente no tocante ao art. 10, §5º, que possibilita a contratação de serviços de terceiros para emissão do laudo técnico, após o esgotamento das possibilidades de celebrar instrumentos de cooperação ou parcerias com órgãos da esfera federal, estadual, distrital ou municipal;

f) Convenção coletiva que fixa atividade e percentual de insalubridade em descompasso com as normas do Ministério do Trabalho e com o laudo pericial deve ser aplicada, desde que traga condição mais benéfica ao trabalhador e não contenha obrigações e direitos que somente se apliquem aos contratos com a Administração Pública;

g) Havendo previsão de adicional de insalubridade em decorrência de norma coletiva do trabalho, ou laudo pericial, deverão a Administração e os licitantes prever na planilha de custos e formação de preços o respectivo adicional;

h) O adicional de insalubridade deverá incidir sobre o salário mínimo vigente em âmbito nacional. O piso salarial da categoria estabelecido por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa somente poderá ser adotado como base de cálculo se o instrumento coletivo dispuser, expressamente, sobre tal direito.”

- No item 1.4, excluir a expressão "ou instrumento equivalente".

- No item "**garantia da execução**", deverá constar a seguinte redação **padronizada**:

Será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, no percentual e condições descritas nas cláusulas do contrato.

Em caso opção pelo seguro-garantia, a parte adjudicatária terá prazo de um mês, contado da data de homologação da licitação, para sua apresentação, que deve ocorrer antes da assinatura do contrato.

A garantia, nas modalidades caução e fiança bancária, deverá ser prestada em até 10 dias úteis após a assinatura do contrato.

O contrato oferece maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à garantia da contratação.

- Tal exigência é obrigatória, **nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, tendo em vista que a IN5/2017**, aplicável na espécie por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, **estabelece a necessidade de prestação de garantia no percentual de 5%, conforme anexo VII-F, item 3.1. alínea "a"**.

- Excluir a redação do item 5.1.2.3.6, que não está compatível com os critérios de julgamento, de medição e de pagamento, previstos nos itens 11.5 e 11.6 do ETP.

11.5. Para a definição da proposta mais vantajosa para a Contratante, deverá ser considerado o menor preço de mão de obra listados nos itens 1 a 14 e o maior desconto a ser aplicado sobre os itens 14 a 17.

11.6. O valor a ser pago à CONTRATADA referente aos itens 14 a 17 será resultante da aplicação sequenciada do BDI e do DESCONTO sobre o somatório dos custos totais dos serviços necessários demandados.

- Incorporar tais critérios neste item do Termo de Referência.

- Nos itens que tratam da "**Fiscalização Técnica**" e da "**Fiscalização Administrativa**", adotar as respectivas redações **padronizadas** do modelo **Termo de Referência Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (dez/2023)**, **de modo a não confundir ou cumular as atribuições do Fiscal Técnico e do Fiscal Administrativo, nos termos do Decreto nº 11.246, de 2022**
- **No item 6.26, atentar para não incluir rotinas atribuídas ao Fiscal Administrativo, nos termos do Decreto nº 11.246, de 2022**
- No item que trata "Do Recebimento", adotar a redação **padronizada** do modelo **Termo de Referência Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (dez/2023)**, **que é a mais adequada para serviços continuados.**
- Ressalte-se que "cronograma físico-financeiro" é mais adequado para **serviços por escopo, ou seja, não continuados**, conforme orienta o IPP de obras e serviços de engenharia (fls. 113-114):

Anexo V – Cronograma físico-financeiro (se for o caso);

A minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras ou **serviços de engenharia por escopo** (art. 12 do Decreto n. 7.983, de 2013).

- No início do item que trata da "**Conta-Depósito Vinculada**", incluir a seguinte redação padronizada do modelo **Termo de Referência Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (dez/2023)**:

Para tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS por parte do contratado, as regras acerca da Conta-Depósito Vinculada a que se refere o Anexo XII da IN SEGES/MP n. 05/2017, aplicável por força do art. 1º da IN SEGES/ME nº 98, de 2022, são as estabelecidas neste Termo de Referência.

- **EXTINÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE 10% SOBRE O FGTS.** O art. 12 da Lei nº 13.932/2019 extinguiu **a partir de 01/01/2020** a cobrança da contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa, instituída pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001. O fim dessa contribuição tem impacto automático nos contratos administrativos em andamento, e na formação de preços para novos contratos, **quando há mão de obra exclusiva**. Nessa senda, **cabe à Administração observar as orientações expedidas no portal de compras do governo federal** (disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/orientacoes-e-procedimentos/26-extincao-da-contribuicao-social-de-10-sobre-o-fgts-e-os-contratos-administrativos>), a seguir:

**1. excluir** da planilha de formação de preços - Módulo 'Provisão para Rescisão' da Planilha de Custo (Anexo VII-D da In nº 5, de 26 de maio de 2017) - a **rubrica "Contribuição Social" de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa, com a redução do valor estimado da contratação e**

**2. no caso de Conta-Depósito Vinculada - Bloqueada para Movimentação**, adequar a planilha de formação de preços, referente à "**Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado**", observado o percentual **que antes era de 5% (cinco por cento) passa a ser de 4% (quatro por cento)**, com a redução do valor estimado da contratação.

- Desse modo, **no item 7.44.3 do TR**, também excluir a expressão "*(...) e contribuição social para as rescisões sem justa causa;*"
- No item 8.4, observar a orientação da nota explicativa a seguir transcrita:

Nota Explicativa: Se o regime é o de empreitada por preço unitário, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração, conforme art. 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente se refere ao critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado aqui, bem como pela definição de sobrepreço do art. 6º, LVI, que expressamente estabelece que esse pode ocorrer em relação ao preço unitário nesse regime. Assim, em princípio, é cabível estabelecer um critério próprio, conforme as peculiaridades do

caso, que pode envolver os custos tidos como relevantes, eventual margem em relação ao preço de referência etc.

Na disposição acima, a título de sugestão, incluímos os custos unitários relevantes como critério de aceitabilidade no regime de empreitada por preço unitário. Entretanto, trata-se de um aspecto técnico a ser definido pelo órgão.

Importante lembrar que, qualquer que seja o regime de execução (inclusive na empreitada por preço unitário), o valor global deverá ser sempre considerado como critério de aceitabilidade (art. 59, § 3º c/c 56, §5º).

- Excluir a redação do item 8.13, por se tratar de serviços **com dedicação exclusiva de mão de obra**.
- Incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "*deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011*" (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual;
- O gestor deve observar as orientações publicadas no Portal de Compras acerca do aproveitamento dos créditos tributários por empresas optantes pelo regime de lucro real (disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/orientacoes-e-procedimentos/19-orientacoes-sobre-pis-e-cofins-em-contratacoes-de-prestacao-de-servicos-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra>), a saber:

#### **19. Orientações sobre PIS e COFINS em contratações de prestação de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra**

**Na elaboração dos termos de referência e editais, os órgãos e entidades deverão exigir que os licitantes, quando tributados pelo regime de incidência não-cumulativa de PIS e COFINS, cotem na planilha de custos e formação de preços (que detalham os componentes dos seus custos) as alíquotas médias efetivamente recolhidas dessas contribuições.** Isso porque as empresas submetidas a tal regime, conforme normativos vigentes, podem realizar o abatimento de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos, tais como insumos, aluguéis de máquinas e equipamentos, vale transporte, dentre outros, fazendo com que os valores dos tributos efetivamente recolhidos sejam inferiores às alíquotas de 1,65% (PIS) e 7,60% (COFINS).

Para a **comprovação** das alíquotas médias efetivas, poderão ser exigidos os documentos de Escrituração Fiscal Digital da Contribuição (EFD-Contribuições) para o PIS/PASEP e COFINS **dos últimos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, ou outro meio hábil, em que seja possível demonstrar as alíquotas médias efetivas.**

A comprovação das alíquotas médias efetivas deverá ser feita no momento da repactuação ou da renovação contratual a fim de se promover os ajustes necessários decorrentes das oscilações dos custos efetivos de PIS e COFINS.

[1] As Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002 e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, tratam do regime de apuração de incidência não cumulativa das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

- **Em relação ao pagamento das peças eventualmente necessárias (passíveis de troca), a Administração deve ter a precaução de, durante a execução contratual, não só exigir notas fiscais, recibos, tabelas do fabricante ou outros documentos como aferir a compatibilidade dos preços pagos com o mercado por meio de pesquisa de preços (cf. Acórdãos TCU nº 3.123/2017 - 2ª Câmara e nº 1.238/2016 - Plenário, por analogia).**
- A propósito, a Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção** -, consubstanciada no Enunciado n. 63:

*63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens*

*e serviços decorrentes do contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).*

- Nesses termos, **recomenda-se** que conste do TR que a verificação da compatibilidade dos preços apresentados ocorrerá por meio de pesquisa de mercado feita pela Administração, observando-se os termos da IN nº 65/2021.
- Sugere-se a fixação de **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade. Deve-se considerar a seguinte premissa: podem existir três itens distintos em relação ao objeto a ser contratado (a prestação de serviços de manutenção preventiva, serviços de manutenção corretiva de equipamentos, cumulada ou não com o item de fornecimento de peças), por isso deve haver pressupostos de competitividade em relação a cada item a ser licitado. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor valor dos serviços, pois assim se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para os serviços de manutenção/mão de obra, deixando sem parâmetro a aquisição das peças a serem utilizadas no bojo do contrato.
- A propósito, a Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção** -, consubstanciada no Enunciado n. 63:

*63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).*

- Assim, deve haver competitividade não só em torno do valor do serviço/mão de obra, mas também sobre o valor estimado das peças/materiais/insumos, de modo a se conseguir proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o serviço de manutenção/ mão de obra.
- A forma como conseguir essa competitividade, em relação às peças, pode ser a exigência de um percentual de desconto sobre o valor total estimado de peças. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de peças do fabricante ou tabela oficial, por exemplo. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente aos serviços (mão de obra) e uma competitividade sobre as peças. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.
- Portanto, deve a Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de manutenção/mão de obra, mas também em relação às peças/insumos decorrentes do contrato.
- Para atender às orientações acima, sugere-se que o critério de julgamento seja o menor preço global, o que seria obtido por quem ofertasse o maior percentual de desconto sobre o valor estimado das peças e o menor valor estimado para o serviço/ mão de obra. Assim, quanto maior o desconto sobre o valor estimado das peças e quanto menor o valor estimado do serviço/mão de obra, menor será o preço total/global da proposta.
- Dessa forma, **quanto às peças**, deve ficar claro que o percentual de desconto que se sagrará vencedor da licitação deverá incidir sobre o preço da tabela do fabricante ou de tabela oficial. E na hipótese de existirem peças não contempladas na tabela do fabricante ou ausentes de tabela oficial de preços, caberá à empresa contratada proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

- o Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do Acórdão 698/2021-TCU-Plenário, adotando-se as providências cabíveis no caso concreto:

Informativo de Licitações e Contratos 411/2021

COLEGIADO Plenário

Acórdão 698/2021-TCU-Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro

*"A utilização, como critério de seleção para contratação de serviços de manutenção predial, do referencial de custo de postos de trabalho alocados é incompatível com a metodologia de remuneração baseada em ordens de serviços. Além de não garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, violando o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.*

*Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 11/2020, promovido pelo Hospital Federal de Ipanema (HFI), cujo objeto era a contratação, sob o critério de menor preço, de empresa especializada para "prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva, de forma ininterrupta e continuada, aos sistemas operacionais do Hospital, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis até o máximo de 60 meses". Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a "utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada (número de postos de trabalho)". Instado a se manifestar, o HFI argumentou que o procedimento adotado seguiu o padrão existente em outras unidades hospitalares, como o Hospital Federal do Andaraí e o Hospital Federal dos Servidores do Estado, entre outros, "em que são estabelecidos termos de referência com quantitativos de mão-de-obra pré-estabelecidos, remunerando-se as empresas pela aplicação de materiais", de forma que "o custo de trabalhadores nas ações preventivas e corretivas já estariam cobertos pelo valor contratado". Após ressaltar que o regime de execução dos serviços previsto no termo de referência do certame seria baseado em ordens de serviços "em que são especificadas as demandas a serem atendidas pelo contratante, a partir das quais a remuneração da empresa será calculada por meio de relatório mensal consolidado", a unidade técnica ponderou que, a despeito de os serviços serem remunerados em função da efetiva demanda atendida, com preços unitários calculados com base em orçamentos elaborados em tempo de formalização da demanda, o critério utilizado para selecionar a melhor proposta adotara outro referencial, qual seja, o custo dos postos de trabalho alocados. Em seu voto, o relator enfatizou: "o que se discute não é metodologia de faturamento e remuneração da empresa contratada, mas os critérios adotados pelo Hospital para seleção do fornecedor e para o cálculo dos valores de serviços que serão contratados, que utilizaram o referencial de custo de postos de trabalhadores alocados, incompatível com o regime de remuneração dos serviços, baseado em ordens de serviço". **A corroborar sua assertiva, o relator invocou o Acórdão 2573/2019-Plenário, no qual restara consignado que "as licitações de serviços de manutenção predial devem ser precedidas de plano de ação de manutenção preventiva e corretiva, com a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, em atenção ao art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993". Após assinalar que a unidade técnica apresentara como exemplo de critério de seleção de proposta a aplicação, sobre o valor total estimado com material de consumo e para serviços eventuais, de um percentual de desconto sobre a Tabela Sinapi ou da própria tabela Emop (Empresas de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro), entre outros critérios de seleção possíveis que se coadunam com o pagamento de serviços por demanda, o relator concluiu que não seria possível afirmar que, no caso concreto, fora obtida a proposta mais favorável à Administração, haja vista que "não se cuida de mera comparação entre o licitante vencedor e os demais licitantes mas sim do preço final obtido, que poderia ter sido inferior se fossem utilizados outros critérios de seleção". Ao final, nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu determinar ao Hospital Federal de Ipanema que o contrato já celebrado com a empresa vencedora do certame "seja executado pelo período inicialmente firmado, com excepcional prorrogação até que o HFI promova, ao longo desse período, novo certame, de modo a eliminar a falha constatada, qual seja a utilização, como critério de seleção do fornecedor no Pregão Eletrônico 11/2020, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, o que impossibilita garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993". Acórdão 698/2021 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro."***

- o Tal entendimento, inclusive, foi mantido no ACÓRDÃO 188/2022 - PLENÁRIO, em sede Pedido de Reexame:

*(...) A outra questão distinta se refere a ilegalidade consistente na formação do preço calçada exclusivamente no custo da mão de obra, em divergência com a metodologia de execução do contrato pelo pagamento dos serviços por demanda (ordem de serviços), uma vez que o custo do serviço de manutenção não está atrelado apenas ao valor da mão-de-obra empregada, mas também deve considerar o custo do material de consumo empregado pelo contratado. Ora, é essa ilegalidade que é combatida na decisão e que conduziu a determinação de realização de nova licitação: considerando que a contratação é do serviço de manutenção composto pela mão-de-obra e pelos materiais empregados (ou seja, não se trata apenas do fornecimento de mão-de-obra, mas do resultado final de manutenção predial), o lançamento de valores fixos de insumos diversos na planilha de formação de preços (peça 2, p. 165) exclui a possibilidade de competição entre os licitantes no fornecimento dos insumos necessários à atividade de manutenção e fragiliza, de forma indevida, o princípio de máxima competição entre os licitantes.*

*Conforme debatido no acórdão recorrido, a licitação deve levar em conta, como critério de escolha da proposta vencedora, o preço dos materiais empregados na atividade de manutenção predial, de modo a considerar tanto a estimativa de serviços de natureza permanentes quanto serviços de natureza eventual, expandindo o espaço de competição entre os licitantes.*

*O modelo adotado pela Administração importa um verdadeiro desincentivo para que o contratado busque o menor preço para os valores de insumos, uma vez que o mecanismo de remuneração impõe o pagamento do valor desembolsado comprovado na nota fiscal, com a incidência da parcela de despesas administrativas/operacionais e o percentual de lucro (peça 1, p. 165).*

*Ou seja, o modelo de contratação cria um incentivo para que o contratado busque o maior preço para os materiais utilizados (limitado ao orçamentos-referência), uma vez que o contratado recebe o percentual de BDI em benefício próprio, o que, ao cabo, dá à contratação uma natureza mais próxima da terceirização de mão-de-obra, ao invés de uma efetiva contratação de serviços de manutenção predial.*

*O precedente indicado pelo recorrente em nada modifica o entendimento da decisão atacada. No Acórdão 3151/2006-TCU-Segunda Câmara-TCU discutia-se a correlação entre produtividade mínima por profissional e a quantidade de mão-de-obra empregada em contrato de limpeza e conservação, com o objeto distinto do tratado no presente caso (manutenção predial). Assim, a contratação de serviço de limpeza não está vinculada à contratação de materiais de consumo na mesma forma que se exige no contrato de manutenção predial.*

*Assim, inexistente uma autorização ao órgão público para que a licitação de serviço de manutenção predial possa ser avaliada apenas pelo valor da mão-de-obra ofertada, sem considerar a possibilidade de competição na formação dos preços dos insumos estimados e possível de serem empregados na atividade-fim licitada, justificando a decisão de reconhecimento de nulidade e a determinação de realização de nova licitação.*

*(...)*

#### **CONCLUSÕES**

*A nulidade do Edital de Licitação está relacionada a adoção de critério de escolha da proposta mais vantajosa que considera exclusivamente o preço da mão-de-obra, afastando a possibilidade de concorrência quanto aos insumos empregados na atividade de manutenção predial, razão pela qual a manutenção da contratação, no caso concreto, decorre apenas do princípio da razoabilidade (continuidade do serviço público e tempo necessário para nova licitação) e afasta de forma correta mais de uma prorrogação contratual.*

*Não é correta a invocação do princípio da isonomia quando as demais contratações realizadas por Hospitais Federais no Rio de Janeiro não foram julgadas pela Corte de Contas. Ainda que se*

*considere que a licitação escolheu a proposta de menor preço, o modelo de contratação não permitiu a concorrência de forma plena, limitando o escopo do princípio de busca da proposta mais vantajosa previsto na Lei de Licitações, uma vez que o preço dos insumos foi nivelado no mesmo patamar para todos os licitantes.*

*As considerações sobre a incidência da IN 5/2017 não são relevantes para a questão fulcral debatida, qual seja, a nulidade decorrente do modelo de formação do preço calculada exclusivamente no preço de mão-de-obra fornecida e desconsiderando a possibilidade de concorrência na formação dos preços de insumos utilizados na atividade-fim de manutenção predial.*

(...)

VOTO:

(...)

*Na realidade, o que levou o TCU a restringir a possibilidade de prorrogações do contrato firmado foi a utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, que impossibilitaria "garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993" (itens 22 e 34 do voto condutor e item 9.5 do Acórdão 689/2021-TCU-Plenário)*

*O item 6 do edital do Pregão Eletrônico 11/2020 (peça 2, p. 8-9) e a planilha de custos e formação de preços (peça 2, p. 163-166) orientaram os licitantes a apresentarem propostas de preços contendo os quantitativos e custos dos profissionais que irão compor as equipes administrativa, de manutenção preventiva (responsável pela execução das tarefas previstas no plano de manutenção) e de emergências.*

*Ocorre que o pagamento por postos de trabalho não é a única fonte de remuneração que o Pregão Eletrônico 11/2020 prevê. O termo de referência e a planilha de custos e formação de preços especificam outras duas, igualmente relevantes: "verba mensal de materiais para manutenção preventiva" e "parcela variável de serviços para manutenção corretiva".*

*Conforme o termo de referência anexo ao edital, cumpre à contratada fornecer os materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva, até o limite de R\$ 40.000,00 mensais. O valor dos materiais que excederem o valor mensal fixado será ressarcido à contratada, desde que previamente aprovado pela contratante. No caso de serviços necessários à manutenção preventiva, será adotado o preço de mercado, "baseado em pesquisa de pelo menos três fornecedores ou utilizando como referência a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas)" (peça 2, p. 77-78)*

*Os serviços de manutenção corretiva, por sua vez, são executados a partir de demanda do setor de infraestrutura da contratante, mediante emprego temporário de mão-de-obra que não compõe a equipe dedicada ao contrato, até o limite de R\$ 180.000,00 mensais, e seus preços devem corresponder aos custos envolvidos na execução do serviço, tendo por a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) (peça 2, p. 78) .[footnoteRef:2] [2: Os valores dos materiais aplicados na manutenção preventiva e dos serviços de manutenção corretiva excedentes aos limites de R\$ 40.000,00 e R\$ 180.000,00 mensais serão ressarcidos à contratada, desde que previamente aprovados pela Administração, devendo ser acumulados mensalmente, para que não seja ultrapassado o valor global do contrato, ao seu final (peça 2, p. 77-78) .]*

*A despeito de o termo de referência prever remuneração por materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva e por execução de serviços de manutenção corretiva, essas fontes foram desprezadas como critério de seleção, que ficou restrito ao menor preço da equipe dedicada ao contrato.*

*Como resultado, dos R\$ 519.163,99 a serem pagos à Navele (peça 105, p. 1-3), R\$ 220.000,00 (42% da remuneração ajustada) dizem respeito a materiais, peças e serviços cujos preços não foram submetidos à disputa entre licitantes.*

*Ora, não havia motivo para o HFI deixar de adotar critério de seleção que compreendesse o fornecimento de bens e a execução de serviços por demanda, à exemplo da ponderação do maior percentual de desconto sobre a tabela Sinapi.*

*Nessas circunstâncias, não se pode afirmar que a proposta da Navele foi a mais vantajosa para a Administração (argumento "vi") nem que a prorrogação do contrato seja de interesse da Administração (argumento "vii"). Adotasse o HFI critério de seleção consentâneo com a legislação e com as especificidades da contratação, verossímil que licitante distinta se sagra-se vencedora e que menor seria o valor global o contrato.*

*Também não há como acolher o argumento "viii". Por força do que dispõe o art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, é lícito o TCU abreviar a execução do contrato, ante a presença de irregularidades no certame que lhe deu origem.*

*Por fim, eventuais ilegalidades cometidas por outras unidades hospitalares federais do estado do Rio de Janeiro não compõem o objeto destes autos, para que aqui se possa adotar providências para corrigi-las, nem motivo suficiente para manter contrato irregular (argumento "v").*

*Não tendo sido apresentados elementos capazes de desconstituir os fundamentos da deliberação atacada, nego provimento ao recurso e mantenho íntegro o Acórdão 689/2021-TCU-Plenário.*

*Tendo em vista que os documentos peças 103-107, apresentados pela recorrente, constituem indícios de que os contratos de manutenção predial celebrados por outras unidades hospitalares federais do Rio de Janeiro contêm irregularidades equivalentes às identificadas nestes autos, determino à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, em seu plano de fiscalização, ação de controle acerca do tema.*

*Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises e conclusões constantes da instrução transcrita no relatório e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado."*

- Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre tais documentos.

41. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

### **Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

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

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

44. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor

deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

45. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

46. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

47. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

## **DO ORÇAMENTO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

48. 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 (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, incisos I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013).

49. 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.

50. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa. Senão, veja-se.

51. O gestor deve observar o art. 23, § 2º da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...) § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de 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 contenham a data e a hora de acesso;

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

52. A IN SEGES/ME Nº 91, de 16 de dezembro de 2022, autoriza a aplicação do Decreto nº 7.983, de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, no que couber, para a definição do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia.

### **Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global**

53. No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se pautar conforme a expressa determinação do Decreto nº 7.983, de 2013, não relegando toda a responsabilidade pela definição dos insumos necessários para o serviço de engenharia e o seu quantitativo (material, mão de obra e equipamentos) apenas para os projetistas, mas se certificando de que os elementos constantes dos projetos e planilhas orçamentárias por eles elaboradas estão de acordo com as determinações normativas.

54. Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

55. Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

56. O Decreto nº 7.983, de 2013, determina que se devem utilizar primordialmente os valores constantes no SICRO/SINAPI.

57. Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU nº 258/2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

58. Na definição do art. 2º, VIII, do Decreto nº 7.983, de 2013, o orçamento de referência é o “*detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação*”.

59. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Orientação Normativa AGU nº 5/2009 e Súmula TCU nº 259, que assim dispõem respectivamente:

Orientação Normativa nº 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

Súmula nº 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

60. Nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983, de 2013, e na esteira da Súmula TCU nº 259 e Orientação Normativa AGU nº 5, de 2009, deverão constar do edital de licitação de obras e serviços de engenharia os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global.

61. Conforme art. 2º, IX, do Decreto nº 7.983, de 2013, são os “*parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das*

*propostas dos licitantes”.*

62. Se o regime é o de empreitada por preço unitário, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração, conforme *art. 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021*, que expressamente se refere ao critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, bem como pela definição de sobrepreço do art. 6º, LVI, que expressamente estabelece que esse pode ocorrer em relação ao preço unitário nesse regime. Assim, em princípio, é cabível estabelecer um critério próprio, conforme as peculiaridades do caso, que pode envolver os custos tidos como relevantes, eventual margem em relação ao preço de referência etc. A menção aos custos unitários tidos como relevantes acima é mera sugestão, podendo o órgão ou entidade estabelecer o critério que lhe parecer mais adequado tecnicamente. (Vide nota explicativas ao item 7.10.2 da minuta de pregão e item 7.9.2 da minuta de concorrência, elaboradas Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e disponíveis no site da AGU).

63. Cumpre registrar que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor (Súmula TCU 259), ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão 1695/2018 TCU-Plenário).

64. No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente (art. 59, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021).

65. Desse modo a súmula 259 e orientação normativa n.º 5 da AGU devem ser lidas à luz do citado dispositivo legal.

66. Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (Art. 56, § 5º, da Lei n.º 14.133/2021).

### **Composições de custos unitários menores ou iguais à mediana do SINAPI**

67. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983, de 2013, no âmbito da administração pública federal, o SINAPI é o sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

68. Na definição do art. 2º, II, do Decreto nº 7.983, de 2013, composição de custo unitário é o “*detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida*”.

69. Já o custo unitário de referência é o “*valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado*” (art. 2º, I).

70. Na elaboração dos orçamentos de referência, poderão ser adotadas especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia em relatório técnico elaborado por profissional habilitado (art. 8º, caput, do Decreto nº 7.983, de 2013).

71. Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle (art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 7.983, de 2013).

72. No caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização dos demais parâmetros elencados no art. 23, § 2º da Lei nº 14.133, de 2021.

### **Detalhamento da composição do percentual de BDI**

73. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

74. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2013, de acordo com o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

75. É preciso destacar o disposto na súmula 254 do TCU a respeito do IRPJ e CSLL na composição do BDI, conforme o enunciado assim lançado:

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

76. Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU nº 254/2010 como o art. 9º, do Decreto 7.983, de 2013, vedam a inclusão de tais rubricas apenas no orçamento-base da licitação, não sendo tais entendimentos aplicáveis aos preços ofertados pelos privados, conforme noticiado no informativo n. 279, nos seguintes termos:

A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação.

77. Dessa forma, é vedada a inclusão do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no orçamento estimativo da licitação.

78. No entanto, é lícita a inclusão na composição do BDI do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) constante das propostas das licitantes. É legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado.

79. Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula n. 253 do TCU, que trata do BDI reduzido:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

80. Como se trata de tópico referente a matéria técnica, cabe exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito das exigências acima mencionadas.

### **Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado**

81. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011 foi afastado o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta e permitido que a empresa opte pela regra veiculada, ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991.

82. Assim, ante a possibilidade de escolha da forma de recolhimento do tributo pelas empresas, surge para a Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa, prestigiando o princípio de economicidade. Nesses termos, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, seja o previsto no art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011, ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212, de 1991.

83. Portanto, para que a Administração elabore seu orçamento de referência, deverá avaliar o regime tributário que lhe for mais vantajoso. Para tanto, **recomenda-se a simulação das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de constatar qual será o mais vantajoso.**

84. O menor valor global obtido a partir dos orçamentos elaborados deverá ser utilizado como referência para a licitação das obras e serviços, **cabendo à Administração dar ampla publicidade a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração dos orçamentos no termo de referência e no edital da licitação.**

### **DO ORÇAMENTO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

85. No caso de licitação para 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 (art. 9º da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021).

86. 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.

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

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

Acórdão TCU 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.*

88. 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.

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

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

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

relacionados ao exercício da atividade);

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

90. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração apresentou planilha(s) de custos e formação de preços elaborada(s) por servidor devidamente identificado nos autos, a(s) qual(is) parece(m) estar compatível(is) com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

91. Noutro giro, 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 SEGES/ME nº 65/2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- 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;

- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, 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 (art. 6º, §§ 3º e 4º);

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “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” e as “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”, em detrimento da “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), de “pesquisa direta” com fornecedores (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) e de “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), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, 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 (art. 6º, § 5º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).
- 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 (art. 6º, §2).

92. **No caso, observa-se que a pesquisa de preços foi feita utilizando-se basicamente da ferramenta privada "Banco de Preços", o que não atende aos requisitos da legislação.** Primeiro, não se trata de informação primária, mas secundária, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011. Segundo, a fonte primária, por força do art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 5º, inciso I, §1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, **deve ser o Pannel de Compras do Governo Federal** (informações primárias), sem prejuízo da utilização de instrumentos privados como mecanismo auxiliar de busca. Terceiro, o Tribunal de Contas da União recomenda priorizar o Pannel de Preços como fonte (Acórdão 718/2018-Plenário).

**(Seq. 1 do Sapiens):** Pesquisa pelo Banco de Preços (SIPAC - fls. 271-324);

**(Seq. 2 do Sapiens):** Continuação de Pesquisa pelo Banco de Preços (SIPAC - fls. 325-402);

93. **Portanto, recomenda-se a correção da pesquisa de preços nos termos do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN Seges/ME nº 65, de 2021, por meio da juntada das informações primárias (módulo Pesquisa de Preços do sistema Compras.gov.br.) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos.**

94. Sobre o assunto, **recomenda-se a observância do recente Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, que se encontra disponível em:**

<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>

## **DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO**

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

96. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

97. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União.

98. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão

e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

99. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

100. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foi adotada a minuta padronizada de contrato para **serviços de engenharia, com algumas adaptações extraídas do modelo de contrato para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.**

101. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- Observar as orientações sobre a utilização do novo módulo Artefatos Digitais do Portal de Compras do Governo Federal:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/artefatos-digitais>

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/governo-federal-avanca-na-modernizacao-das-compras-publicas>

- Incluir o seguinte item de vedação no edital:

**3.7** Não poderão disputar esta licitação:

(...)

**3.7.12. sociedades cooperativas, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial, homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União;**

- Tal redação deve ser incluída nas licitações para serviços **com dedicação exclusiva de mão de obra**. O art. 16 da Lei nº 14.133, de 2021, deve ser interpretado sistematicamente, e de acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das cooperativas, não prejudicando a vigência do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU. Nesta linha, é legítimo o entendimento de que a entidade deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União (Fundamentação: **PARECER n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU e seus despachos de aprovação, seqs. 27/30, do NUP: 00688.001058/2022-11**).
- Suprimir ou, se for o caso, justificar no caso concreto as exigências dos itens 5.1.2 e 5.1.3:
  - 5.1.2. Marca para os itens 14, 15 e 16;
  - 5.1.3. Fabricante para os itens 14, 15 e 16
- No item 6.22.7, adotar a redação **padronizada**, tendo em vista que tais solicitações e comunicações, nesta fase, devem ser efetuadas **exclusivamente pelo chat do sistema**, nos termos da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022:

#### **Do licitante**

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação, na forma eletrônica:

I - credenciar-se previamente no Sicaf ou, na hipótese de que trata o § 2º do art. 7º, **no sistema eletrônico utilizado no certame**;

II - remeter, no prazo estabelecido, **exclusivamente via sistema**, a proposta com o preço ou o desconto e, na hipótese de inversão de fases, os documentos de habilitação, observado o disposto no **caput** e no § 1º do art. 39, até a data e hora marcadas para abertura da sessão;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas e seus lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por

seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;

**IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão; e**

(...)

**Art. 20. A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.**

§ 1º A verificação da conformidade da proposta será feita exclusivamente na fase de julgamento, de que trata o Capítulo VIII, em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º **O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os licitantes, vedada outra forma de comunicação.**

- Excluir a redação do item 6.22.6.1, conforme exposto acima, mantendo-se a redação **padronizada, que se configura como adequada juridicamente.**
- No item 7.10.2, observar a orientação da nota explicativa a seguir transcrita:

Nota explicativa: Se o regime é o de empreitada por preço unitário, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração, conforme art. 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente se refere ao critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, bem como pela definição de sobrepreço do art. 6º, LVI, que expressamente estabelece que esse pode ocorrer em relação ao preço unitário nesse regime. Assim, em princípio, é cabível estabelecer um critério próprio, conforme as peculiaridades do caso, que pode envolver os custos tidos como relevantes, eventual margem em relação ao preço de referência etc. A menção aos custos unitários tidos como relevantes acima é mera sugestão, podendo o órgão ou entidade estabelecer o critério que lhe parecer mais adequado tecnicamente.

- Excluir os itens 7.12.2 a 7.12.5, que não se aplicam ao objeto licitado, tendo em vista que a contratação será por postos de trabalho.
- Excluir a redação dos itens 7.16 a 7.20, que não se aplica ao objeto licitado.
- **Ajustar a redação dos itens 8.10 a 8.12.1, de modo a ficar claro que a Administração somente poderá aceitar benefícios a que a Contratada estiver obrigada por força de lei ou de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, bem como que não incidam nas vedações do art. 6º da IN 05/2017:**

Art. 6º A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

Parágrafo único. É vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

(...)

## **ANEXO I**

### **DEFINIÇÕES**

(...)

II - BENEFÍCIOS MENSAIS E DIÁRIOS: benefícios concedidos ao empregado, **estabelecidos em legislação, Acordo ou Convenção Coletiva**, tais como os relativos a transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e familiar, seguro de vida, invalidez, funeral, dentre outros.

(...)

## **ANEXO VII-B**

### **DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO**

(...)

2. Das vedações:

**2.1. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios**

(...)

**b) os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, como mínimo obrigatório, quando houver;**

(...)

**ANEXO VII-D**

**MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS**

(...)

**Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários.**

(...)

**Nota 2:** Observar a previsão dos benefícios contidos em Acordos, Convenções e Dissídios Coletivos de Trabalho **e atentar-se ao disposto no art. 6º desta Instrução Normativa.**

- o No item 9.13.1, adotar um prazo determinado:

9.13.1 Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, em formato digital, **no prazo de 02 (DUAS) HORAS**, prorrogável por igual período, contado da solicitação do pregoeiro.

- o Excluir a redação do item 9.13.1.1 e 9.13.1.2, mantendo-se a redação **padronizada**, tendo em vista que tais solicitações e comunicações, nesta fase, devem ser efetuadas **exclusivamente pelo chat do sistema**, nos termos da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022:

**Do licitante**

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação, na forma eletrônica:

I - credenciar-se previamente no Sicaf ou, na hipótese de que trata o § 2º do art. 7º, **no sistema eletrônico utilizado no certame**;

II - remeter, no prazo estabelecido, **exclusivamente via sistema**, a proposta com o preço ou o desconto e, na hipótese de inversão de fases, os documentos de habilitação, observado o disposto no **caput** e no § 1º do art. 39, até a data e hora marcadas para abertura da sessão;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas e seus lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;

IV - **acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão; e**

(...)

Art. 20. **A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.**

§ 1º A verificação da conformidade da proposta será feita exclusivamente na fase de julgamento, de que trata o Capítulo VIII, em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º **O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os licitantes, vedada outra forma de comunicação.**

- o Excluir a redação do item 6.22.6.1, conforme exposto acima, mantendo-se a redação **padronizada, que se configura como adequada juridicamente.**
- o **No item 13.4.1, 13.4.2, 13.7 e 13.8, corrigir a numeração dos subitens ali referidos.**
- o No item 15.10, observar a exigência de que os editais e anexos **deverão ser disponibilizados**, além do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), **no sítio oficial da entidade licitante**

na internet, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

- o No item 15.11.15, ressalte-se que "cronograma físico-financeiro" é mais adequado para **serviços por escopo, ou seja, não continuados**, conforme orienta o IPP de obras e serviços de engenharia (fls. 113-114):

Anexo V – Cronograma físico-financeiro (se for o caso);

A minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras ou **serviços de engenharia por escopo (art. 12 do Decreto n. 7.983, de 2013)**.

- o Na ementa da minuta de contrato, deverá constar:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº ...../....., QUE FAZEM ENTRE SI A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ E.....

- o Na cláusula 6.1, deverá constar:

6.1 O prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes, **inclusive quanto à utilização da Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação**, encontram-se definidos no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

- o Na CLÁUSULA OITAVA - REAJUSTE (art. 92, V), deverá constar:

8.1 Os preços inicialmente contratados **para serviços sob demanda e para os fornecimentos de materiais, peças e acessórios da manutenção corretiva** são fixos e irremovíveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado

8.1.1 O orçamento estimado pela Administração **para serviços sob demanda e para os fornecimentos de materiais, peças e acessórios da manutenção corretiva** baseou-se nas planilhas referenciais **[elaboradas com base no SINAPI (SICRO) do mês xxxx do ano de yyyy] OU [datadas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_]**.

*Nota Explicativa 1: Caso não tenha sido utilizado SINAPI/SICRO como referência, mencionar o sistema utilizado e respectiva data, ou ainda a data de referência para um dos demais parâmetros do §2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, que tenham servido para a estimativa de custos do serviço.*

8.2 Após o interregno de um ano, e independentemente de pedido do contratado, os preços iniciais **para serviços sob demanda e para os fornecimentos de materiais, peças e acessórios da manutenção corretiva** serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do índice INCC/FGV, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

*Nota Explicativa 1: A Administração deverá atentar para que o índice utilizado seja o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos bens a serem fornecidos, "...o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração..." – TCU, Ac. nº 114/2013-Plenário.*

*Nota Explicativa 2: A Administração poderá, ainda, utilizar índices diferenciados, inclusive mais de um, de forma justificada, de acordo com as peculiaridades envolvidas no objeto contratual (art. 25, § 7º, da Lei n.º 14.133, de 2021). Caso haja a utilização de mais de um índice, deverá a Administração ajustar a redação da cláusula de modo a especificar o insumo respectivo sobre o qual incidirá cada índice de correção.*

- o **A variação das Tabelas SINAPI e ORSE não é considerada índice de preços para fins de reajuste.**
- o Na CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV), incluir os seguintes itens extraídos do Modelo Contrato Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (maio/2023):

9.22 Não praticar atos de ingerência na administração do contratado, tais como (art. 48 da Lei n.º 14.133/2021):

9.21.1 indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

9.22.2 fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

9.22.3 estabelecer vínculo de subordinação com funcionário do contratado;

9.22.4 definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

9.22.5 demandar a funcionário do contratado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

9.22.6 prever exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado

- o Na CLÁUSULA DÉCIMA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV), incluir os seguintes itens extraídos do Modelo Contrato Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (maio/2023):

Vedar a utilização, na execução dos serviços, de empregado que seja familiar de agente público ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no órgão contratante, nos termos do artigo 7º do Decreto nº 7.203, de 2010;

Assegurar aos seus trabalhadores ambiente de trabalho, inclusive equipamentos e instalações, em condições adequadas ao cumprimento das normas de saúde, segurança e bem-estar no trabalho;

Garantir o acesso do contratante, a qualquer tempo, ao local dos trabalhos, bem como aos documentos relativos à execução do serviço;

Promover a organização técnica e administrativa dos serviços, de modo a conduzi-los eficaz e eficientemente, de acordo com os documentos e especificações que integram o Termo de Referência, no prazo determinado;

Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, fornecendo todos os materiais, equipamentos e utensílios em quantidade, qualidade e tecnologia adequadas, com a observância às recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislação;

Disponibilizar ao contratante os empregados devidamente uniformizados e identificados por meio de crachá, além de provê-los com os Equipamentos de Proteção Individual - EPI, quando for o caso;

Fornecer os uniformes a serem utilizados por seus empregados, conforme disposto no Termo de Referência, sem repassar quaisquer custos a estes;

Apresentar relação mensal dos empregados que expressamente optarem por não receber o vale-transporte;

Efetuar o pagamento dos salários dos empregados alocados na execução contratual mediante depósito na conta bancária de titularidade do trabalhador, em agência situada na localidade ou região metropolitana em que ocorre a prestação dos serviços, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da contratante. Em caso de impossibilidade de cumprimento desta disposição, o contratado deverá apresentar justificativa, a fim de que a Administração analise sua plausibilidade e possa verificar a realização do pagamento.

Autorizar o contratante, no momento da assinatura do contrato, a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando não demonstrado o cumprimento tempestivo e regular dessas obrigações, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis;

Não permitir que o empregado designado para trabalhar em um turno preste seus serviços no turno imediatamente subsequente;

Instruir seus empregados, no início da execução contratual, quanto à obtenção das informações de seus interesses junto aos órgãos públicos, relativas ao contrato de trabalho e obrigações a ele inerentes, adotando, entre outras, as seguintes medidas:

- a) Viabilizar o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita do Brasil, com o objetivo de verificar se as suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do início da prestação dos serviços ou da admissão do empregado;
- b) Viabilizar a emissão do cartão cidadão pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do início da prestação dos serviços ou da admissão do empregado;
- c) Oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para a obtenção de extratos de recolhimentos de seus direitos sociais, preferencialmente por meio eletrônico, quando disponível.

Não se beneficiar da condição de optante pelo Simples Nacional, salvo quando se tratar das exceções previstas no § 5º-C do art. 18 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

- a) Comunicar formalmente à Receita Federal a assinatura do contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, para fins de exclusão obrigatória do Simples Nacional, a contar do mês seguinte ao da contratação, conforme previsão do art. 17, XII, art. 30, §1º, II, e do art. 31, II, todos da Lei Complementar nº 123/2006, salvo quando se tratar das exceções previstas no § 5º-C do art. 18 do mesmo diploma legal;
  - b) Para efeito de comprovação da comunicação, a contratado deverá apresentar cópia do ofício enviado à Receita Federal do Brasil, com comprovante de entrega e recebimento, comunicando a assinatura do contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, até o último dia útil do mês subsequente ao da ocorrência da situação de vedação
- o Na CLÁUSULA DÉCIMA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV), incluir ainda a seguinte exigência:

Apresentar a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 1977) relativa aos serviços de engenharia, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260).

- o Na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – GARANTIA DE EXECUÇÃO (art. 92, XII), deverá constar a redação **padronizada** extraída do Modelo Contrato Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (maio/2023), **com o seguinte ajuste**:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – GARANTIA DE EXECUÇÃO (art. 92, XII)**

**12.1** A contratação conta com garantia de execução, nos moldes do art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021, na modalidade **seguro-garantia**, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor **anual** do contrato, limitada ao equivalente a 2 (dois) meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados.

**12.2 Alternativamente**, o contratado apresentará, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do contratante, contado da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública ou, ainda, pela fiança bancária, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor **anual** do contrato, limitada ao equivalente a 2 (dois) meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados.

**12.3** Caso utilizada a modalidade de seguro-garantia, a apólice deverá ter validade durante a vigência do contrato e por mais 90 (noventa) dias após o término da vigência contratual, permanecendo em vigor mesmo que o contratado não pague o prêmio nas datas convencionadas.

**12.4** A apólice do seguro garantia deverá acompanhar as modificações referentes à vigência do contrato principal mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora.

**12.5** Será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as condições e coberturas da apólice vigente e nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no item **seguinte** deste contrato.

**12.6** Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

**12.7** A garantia assegurará, qualquer que seja a modalidade escolhida, o pagamento de:

**12.7.1** prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;

**12.7.2** multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração ao contratado; e

**12.7.3** obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pelo contratado, quando couber.

**12.8** A modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no item **acima**, observada a legislação que rege a matéria.

**12.9** A garantia em dinheiro deverá ser efetuada em favor do contratante, em conta específica na Caixa Econômica Federal, com correção monetária.

**12.10** Caso a opção seja por utilizar títulos da dívida pública, estes devem ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

**12.11** No caso de garantia na modalidade de fiança bancária, deverá ser emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil, e deverá constar expressa renúncia do fiador aos benefícios do artigo 827 do Código Civil.

**12.12** No caso de alteração do valor do contrato, ou prorrogação de sua vigência, a garantia deverá ser ajustada ou renovada, seguindo os mesmos parâmetros utilizados quando da contratação.

**12.13** Se o valor da garantia for utilizado total ou parcialmente em pagamento de qualquer obrigação, o Contratado obriga-se a fazer a respectiva reposição no prazo máximo de **10 (dez) dias úteis**, contados da data em que for notificada.

**12.14** O Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.

**12.14.1** O emitente da garantia ofertada pelo contratado deverá ser notificado pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais (art. 137, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021).

**12.14.2** Caso se trate da modalidade seguro-garantia, ocorrido o sinistro durante a vigência da apólice, sua caracterização e comunicação poderão ocorrer fora desta vigência, não caracterizando fato que justifique a negativa do sinistro, desde que respeitados os prazos prescricionais aplicados ao contrato de seguro, nos termos do art. 20 da Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022.

**12.15** Extinguir-se-á a garantia com a restituição da apólice, carta fiança ou autorização para a liberação de importâncias depositadas em dinheiro a título de garantia, acompanhada de declaração do contratante, mediante termo circunstanciado, de que o contratado cumpriu todas as cláusulas do contrato;

**12.16** A garantia somente será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, será atualizada monetariamente.

**12.17** A garantia somente será liberada ante a comprovação de que o contratado pagou todas as verbas rescisórias decorrentes da contratação, sendo que, caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia deverá ser utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas, incluindo suas repercussões previdenciárias e relativas ao FGTS, observada a legislação que rege a matéria;

**12.18** Também poderá haver liberação da garantia se a empresa comprovar que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho;

**12.19** Por ocasião do encerramento da prestação dos serviços contratados, a Administração Contratante poderá utilizar o valor da garantia prestada para o pagamento direto aos trabalhadores vinculados ao contrato no caso da não comprovação: (1) do pagamento das respectivas verbas rescisórias ou (2) da realocação dos trabalhadores em outra atividade de prestação de serviços.

**12.20** O garantidor não é parte para figurar em processo administrativo instaurado pelo contratante com o objetivo de apurar prejuízos e/ou aplicar sanções ao contratado.

**12.21** O contratado autoriza o contratante a reter, a qualquer tempo, a garantia, na forma prevista no Edital e neste Contrato.

**12.22** A garantia de execução é independente de eventual garantia do produto ou serviço prevista especificamente no Termo de Referência.

- o Sobre a cláusula que trata da "garantia de execução", atentar para as notas explicativas a seguir transcritas:

*Nota Explicativa:* As disposições a seguir decorrem do art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, bem como dos dispositivos cabíveis da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5 de 26 de maio de 2017, cuja aplicação aos processos de licitação de serviços de que dispõe a Lei n.º 14.133, de 2021, foi autorizada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

*Nota explicativa:* A garantia é obrigatória para os contratos que envolvam a execução de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do item 3 do Anexo VII-F da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, aplicável na espécie por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

*Nota Explicativa 1:* O adjudicatário poderá ofertar garantia de execução em momento anterior ou posterior à assinatura do contrato, a depender da modalidade eleita. Por conta disso, foram previstas redações alternativas para a disposição que inaugura a cláusula da garantia, contemplando as situações possíveis. Somente após a adjudicação do objeto é que será definido o momento de apresentação da garantia, por ser uma opção do licitante.

*Nota explicativa 2:* Quando o adjudicatário optar pela oferta de seguro-garantia, deverá fazê-lo **previamente** à assinatura do contrato, conforme prazo fixado no edital (no prazo mínimo de um mês), contado da data de homologação da licitação (art. 96, §3º, da Lei n.º 14.133/2021).

*Nota Explicativa:* Caso o adjudicatário não opte pela oferta de seguro-garantia, poderá ofertar a fiança bancária, a caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública antes ou depois da assinatura do termo de contrato. Na segunda hipótese, deverão ser incluídos os subitens a seguir, com fundamento no item 3.1, alíneas “a”, “e”, e “f”, do Anexo VII-F, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, aplicáveis por força da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 98/2022.

- o Na CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (art. 92, XIV), deverá constar:

(...)

(3) Compensatória, para as infrações descritas nas alíneas “e” a “h” do subitem **13.1**, de 5% a 25% do valor do Contrato.

(4) Compensatória, para a inexecução total do contrato prevista na alínea “c” do subitem **13.1**, de 15% a 30% do valor do Contrato.

(5) Para infração descrita na alínea “b” do subitem **13.1**, a multa será de 15% a 30% do valor do Contrato.

(6) Para infrações descritas na alínea “d” do subitem **13.1**, a multa será de 10% a 25% do valor do Contrato.

**(7) Para a infração descrita na alínea “a” do subitem 13.1, a multa será de 5% a 15% do valor do Contrato.**

(...)

- o Na CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL (art. 92, XIX), deverá ser incluída a seguinte redação **padronizada** extraída do **Modelo Contrato Serviços Com Mão de Obra Lei 14.133 (maio/2023)**:

**14.11** (...)

**14.12** O não pagamento dos salários e das verbas trabalhistas, e o não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias e para com o FGTS poderá dar ensejo à extinção do contrato por ato unilateral e escrito do contratante e à aplicação das penalidades cabíveis.

**14.13** O contratante poderá conceder prazo para que o contratado regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de extinção contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade de correção.

**14.14** Quando da extinção, o fiscal administrativo deverá verificar o pagamento pelo contratado das verbas rescisórias ou os documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.

**14.15** Até que o contratado comprove o disposto no item anterior, o contratante reterá:

**14.15.1** a garantia contratual - prestada com cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária, incluídas as verbas rescisórias -, a qual será executada para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração, nos termos da legislação que rege a matéria (art. 121, § 3º, I, e art. 139, III, b, da Lei n.º 14.133/2021); e

**14.15.2** os valores das Notas fiscais ou Faturas correspondentes em valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada.

**14.16** Na hipótese do subitem anterior, não havendo quitação das obrigações por parte do contratado no prazo de 15 (quinze) dias, o contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato, deduzindo o respectivo valor do pagamento devido ao contratado (art. 121, §3º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021).

**14.17** O contratante poderá ainda:

**14.17.1** nos casos de obrigação de pagamento de multa pelo contratado, reter a garantia prestada a ser executada (art. 139, III, "c", da Lei n.º 14.133/2021), conforme legislação que rege a matéria; e

**14.17.2** nos casos em que houver necessidade de ressarcimento de prejuízos causados à Administração, nos termos do inciso IV do art. 139 da Lei n.º 14.133, de 2021, reter os eventuais créditos existentes em favor do contratado decorrentes do contrato.

***Nota Explicativa:** As disposições a seguir decorrem da Lei n.º 14.133, de 2021, que prevê, no art. 50, a possibilidade de a Administração exigir do contratado a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e para com o FGTS em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, e estabelece, no art. 121, §3º, a adoção de medidas acautelatórias para evitar a responsabilidade subsidiária da Administração pelo não cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, como por exemplo, a possibilidade de a contratante efetuar depósito de valores em conta vinculada e de realizar o pagamento direto das verbas trabalhistas aos empregados alocados à execução do serviço. Decorrem, ainda, do disposto na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5 de 26 de maio de 2017, cuja aplicação foi autorizada pela Instrução Normativa SEGES/ME n.º 98, de 26 de dezembro de 2022.*

*Considerando a supremacia do interesse público em face do interesse privado do contratado inadimplente quanto ao pagamento das verbas trabalhistas decorrentes da execução do contrato, bem como a inafastável preservação da integridade dos trabalhadores do fornecedor contratado, nada mais natural do que reconhecer o poder da Administração para adotar as medidas necessárias para resguardar o interesse público sob tutela, incluindo-se a extinção do contrato, no caso em que se verifique a impossibilidade de cumprimento das referidas obrigações.*

## **DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

102. No presente caso, **não foi localizada nos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, indicando a respectiva rubrica, o que afronta o art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021. Sendo assim, a falha deverá ser corrigida antes da deflagração do certame, com a juntada aos autos da declaração de disponibilidade orçamentária, nos termos exigidos pelos dispositivos citados.**

103. Alerta-se, ainda, para a **necessidade de juntar ao feito**, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320, de 1964.

104. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU n.º 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento

e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

105. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).**

## **DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

106. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

107. **No caso de serviços**, deve ser observado o prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

108. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

109. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## **CONCLUSÃO**

110. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada** ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos **itens 14, 21, 31, 38 a 40, 84, 92 a 94, 101, 102 e 105** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

111. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. 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*".

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II, e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

**GEORGE MACEDO PEREIRA**  
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) 23111044360202285 e da chave de acesso 14e088da



Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, 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 1638253322 e chave de acesso 14e088da no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-09-2024 22:10. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---