



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

PARECER n. 00859/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.001870/2021-10

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. TRADUTOR E INTÉRPRETE. LINGUAGEM BRASILEIRA DE SINAIS - LIBRAS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I - INEXISTÊNCIA DE CCT. AFERIÇÃO DA REMUNERAÇÃO POR MEIO DE PESQUISA DE MERCADO. PARECER n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU E IN SEGES/MP N. 05, DE 2017. NÃO CABIMENTO DE FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO MÍNIMA NO EDITAL, ANTE A VEDAÇÃO DO ART. 40, X, DA LEI N. 8.666, DE 1993.

II - IMPOSSIBILIDADE DE INCLUIR, NA PLANILHA DE CUSTOS, BENEFÍCIOS NÃO PREVISTOS EM LEI, COMO VALE ALIMENTAÇÃO E SEGURO DE VIDA.

III - O ENQUADRAMENTO COMO CATEGORIA DIFERENCIADA SÓ TERIA CONSEQUÊNCIA SE HOUVESSE CCT ESPECÍFICA, O QUE NÃO SE VERIFICA. SERÁ APLICÁVEL A CCT DA CATEGORIA PREPONDERANTE DA LICITANTE, QUE DEVERÁ SER INDICADA NA PROPOSTA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de tradutor/intérprete de libras, no valor estimado de R\$ 1.282.302,72.

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

1. documento de formalização da demanda (SEI n. 222752, 227946, 227948, 243480)
2. autorização da autoridade administrativa (SEI n. 244745)
3. estudos técnicos preliminares (SEI n. 244361)
4. mapa de gerenciamento de riscos (SEI n. 246379)
5. pesquisa de preços e mapa comparativo de preços (SEI n. 244370)
6. despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (SEI n. 244369)
7. planilhas de custos e formação de preços (SEI n. 244366)
8. termo de referência (SEI n. 244363)
9. divulgação da intenção de registro de preços (SEI n. 246345)
10. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (SEI n. 245571)
11. minuta de edital com anexos (SEI n. 246358)
12. lista de verificação da regularidade processual (SEI n. 247054)
13. certificado de adoção das minutas padrão da AGU (SEI n. 247101).

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

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 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 explicita 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.

2.2 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. 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)

9. 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, **a exemplo da viabilidade e legalidade da terceirização do serviço objeto da presente contratação, feita por meio do PARECER n. 00006/2020/GAB/PFISUDESTE DE MINAS/PGF/AGU (SEI n. 243482).**

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

2.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

11. No doc. SEI n. 244745, consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

12. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação, o que ocorreu no SEI n. 228725.

13. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

14. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

15. Por fim, reputo que no doc. SEI n. 244361 foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

2.4 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

16. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 4.1 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.5 DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS

17. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- i) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- ii) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (*não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário*);
- iii) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- iv) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (*podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário*).

18. Registre-se, por oportuno, que, no âmbito desta Advocacia-Geral da União, resta uniformizado o entendimento de que é juridicamente viável a contratação de serviços continuados por meio de Sistema de Registro de Preços, desde que haja o efetivo enquadramento da situação concreta em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, já que, em se tratando de rol taxativo, não se admite a ampliação de seu espectro a fim de abranger hipóteses não previstas na norma.

19. Nesse sentido, pode-se invocar o Parecer n.º 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.004525/2012-93), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00441.00379/2013-91) e a Nota nº 108/2014/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00454.002069/2014-43), aprovados pelo Consultor-Geral da União.

20. Em se tratando de licitação para contratar serviços continuados, vale, ainda, o alerta de que a alegação de contingenciamento orçamentário, por si só, não constitui hipótese que autoriza a adoção do SRP; igualmente, se as necessidades administrativas puderem ser satisfeitas por meio da celebração de um único contrato de serviço continuado - e não de contratos diversos, firmados a cada vez que se demandar o serviço -, então não será dado à Administração utilizar o registro de preços.

21. Oportuna a transcrição, quanto ao ponto, dos seguintes trechos do Parecer n. 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

65. Nesse diapasão, **numa situação relativa à contratação de um serviço contínuo, não parece razoável que a Administração opte por fazer um registro de preço, por meio do qual demandará para cada necessidade sua um contrato, ao invés de fazer um único instrumento com o regime de empreitada por preço unitário ou tarefa, para vigorar pelo prazo admitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.** Num caso como esse, parece mais eficiente que o Poder Público faça um único contrato, com a possibilidade de vigorar por até 60 (sessenta) meses, contadas as prorrogações admitidas pelo art. 57, II, da LLCA. **Se adotar o SRP, aos nossos olhos, não haverá vantagem porque a licitação do qual ele decorrerá só poderá gerar resultados por 12 (doze) meses (art. 15, § 3º, III, da LLCA), além do que cada demanda da Administração ensejará um novo contrato, o que implicará alguns atos - como a publicação (art. 61, P.ú., da LLCA) - que poderiam ser eliminados no caso de se optar pelo contrato de serviço contínuo com os regimes de empreitada por preço unitário ou tarefa.**

66. Ou seja, o SRP é preferencial no contexto dentro do qual a outra opção do gestor é realizar diversas licitações/contratações para ter o bem ou serviço à disposição da Administração Pública. Se ele tem a possibilidade de fazer uma única licitação/contratação para lhe atender pelo prazo no qual necessita, não resta dúvida que o SRP não terá preferência.

22. O Tribunal de Contas da União possui o mesmo entendimento, tendo julgado irregular recente contratação realizada pelo sistema de registro de preços por órgão da Administração Federal Indireta, sem que tenha havido o enquadramento legal adequado às hipóteses normativas de incidência, conforme Acórdão n. 1274/2018-Plenário, *in verbis*:

(...)

A jurisprudência desta Corte de Contas, a qual, **apesar de considerar lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, condiciona o seu emprego à configuração de uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e à expressa justificativa da circunstância ensejadora, a**

qual não pode ser entendida como a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços(Acórdãos 1737/2012, 3092/2014 e 1604/2017 ambos do Plenário do TCU) .

(...)

De outra banda, **um dos argumentos apresentados pelo gestor [...] reforçou a questão orçamentária**, justificando que o ano de 2017 foi atípico, com contingenciamento inicial causador de repasse de apenas 1/18 avos, com repercussão negativa nas contratações com o mundo empresarial.

Embora factível a alegação, a qual veio desprovida de demonstração detalhada da gestão orçamentária e financeira da unidade, **essa hipótese fática não se encontra prevista o art. 3º do Decreto 7.892/2013.** (grifo nosso)

23. Feitas estas considerações, verifica-se que, no caso, a Administração indicou, no item 1.6 ddo TR, que o SRP foi adotado em razão da incerteza quanto aos quantitativos e que cada posto será contratado individualmente, apenas quando houver demanda, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 7.892/2013, razão pela qual se considera cabível a adoção do SRP.

2.6 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

24. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

25. Assim, somente pode haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento for inviável. Em todo caso, deve haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: “ A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador”.

26. No doc. SEI n. 246345, percebe-se que houve a referida divulgação.

2.7 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.7.1 Documentos necessários ao planejamento da contratação

27. De acordo com o Decreto n.º 10.024/2019, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

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

28. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos doc. SEI n. 222752, 227946, 227948, 243480, 244361, 246379, 244363.

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

2.7.1.1 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

30. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

31. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020. 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);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- 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, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

32. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.
33. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar ao doc. SEI n. 244361, porém, tal documento carece de aprovação pela autoridade administrativa, o que deve ser providenciado, nos termos do art. 14, II, do Decreto n. 10.024/2019.
34. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SG/ME nº 40/2020.

2.7.1.2 Gerenciamento de riscos

35. Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.
36. Acertadamente, fora definido, como tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS, o uso da conta-depósito vinculada (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).
37. De toda forma, tendo em vista a edição do Caderno de Logística do sistema de pagamento pelo fato gerador, recomenda-se que a Administração justifique a escolha pela conta-depósito vinculada, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.7.1.3 Termo de referência

38. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017.
39. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.
40. Ademais, o termo de referência deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).
41. Pelo exposto, compete à Administração Pública:
- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico;
 - b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017);
 - c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.
42. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.
43. No caso, consta dos autos o Termo de Referência (doc. SEI n. 244363), elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (SEI n. 244745).
44. Além disso, muito embora não tenha sido juntada ao feito declaração da área técnica sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência se baseou no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela AGU.
45. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
46. 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:

a) item 1.5: o regime de execução escolhido, empreitada por preço global, a despeito de, aparentemente ser o mais adequado ao serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, não parece estar condizente com o presente objeto. Com efeito, o item 1.7 do TR esclarece que:

Por tratar-se de licitação para registro de preços, considerando as necessidades dos órgãos demandantes, cada posto será contratado apenas quando houver a demanda, dentro do prazo de validade da ata de registro de preços. Assim, não há quantitativo mínimo para a contratação de cada item previsto neste termo de referência, nem a obrigatoriedade de contratação.

Por sua vez, o ETP também informa que se trata de demanda variável e imprevisível, sujeita ao número de alunos que necessitem do serviço, o que pode ser alterado a cada semestre. Igualmente, o item 6.4.2 do TR informa que os pagamentos não serão feitos nos meses em que não houver prestação do serviço por ordem da Administração, em razão de férias escolares, por exemplo.

Dessa feita, a escolha do regime de execução deverá considerar o fato de que a demanda não é conhecida de antemão e o pagamento ocorrerá apenas de acordo com os serviços efetivamente executados. De toda sorte, qualquer que seja a escolha do gestor, ela deverá ser justificada tecnicamente.

b) como o item 7.1.3 informa que as aulas poderão ultrapassar o horário das 22h, é importante incluir na planilha de custos e formação de preços o adicional noturno, com fundamento no art. 7º, IX, da Constituição Federal e de acordo com as regras do art. 73 da CLT, o qual somente será pago quando da verificação da ocorrência do trabalho noturno.

c) item 7.1.5.1: a Administração não pode obrigar a empresa a firmar acordo coletivo de trabalho, muito embora possa sugerir tal medida como uma forma de facilitar a execução contratual. A celebração do acordo se encontra na esfera da gestão empresarial e não existe determinação legal para que seja feita. Assim, sugere-se que o item 7.1.5.1 seja reescrito, em forma de recomendação à contratada:

7.1.5.1. Como a categoria profissional (Tradutor/ Intérprete de Libras) não possui Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), a empresa vencedora do Certame deverá indicar a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) a qual está vinculada. Na inexistência de CCT válida, recomenda-se a celebração de Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) junto ao Sindicato, devendo tal fato ser comunicado à Administração.

d) item 7.1.5.2: sugere-se excluir, uma vez que as regras relativas à repactuação são tratadas em item próprio do TR e sua previsão em mais de um momento pode gerar contradições e ocasionar problemas durante a execução do contrato.

e) item 7.2: substituir "VESTIMENTA" por "UNIFORME" para melhor adequação técnica. Sugere-se, ainda, utilizar a redação da minuta padrão da AGU para tal previsão, por ser mais completa.

f) item 8: acrescentar os seguintes subitens, extraídos da versão mais recente da minuta padrão da AGU:

8.16. O fiscal designado não deverá ter exercido a função de pregoeiro na licitação que tenha antecedido o contrato, a fim de preservar a segregação de funções (TCU, acórdão 1375/2015 – Plenário e, TCU, acórdão 2146/2011, Segunda Câmara);

8.17. A designação do fiscal deverá levar em conta potenciais conflitos de interesse, que possam ameaçar a qualidade da atividade a ser desenvolvida. (Acórdão TCU 3083/2010 – Plenário);

g) item 9: acrescentar os seguintes subitens, extraídos da versão mais recente da minuta padrão da AGU:

9.42. Não serão incluídas nas planilhas de custos e formação de preços as disposições contidas em Acordos, Dissídios ou Convenções Coletivas que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, 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.

h) item 12: esse item deverá ser atualizado, conforme a versão mais recente da minuta padrão da AGU, datada de julho/2021, que alterou vários itens. A nova versão pode ser acessada em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/servicos-continuados-com-dedicacao-de-mao-de-obra-exclusiva-pregao>.

i) incluir um novo item no TR, denominado "DOS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO E MEDIÇÃO PARA FATURAMENTO", conforme a versão mais recente da minuta padrão da AGU, datada de julho/2021, que pode ser acessada em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/servicos-continuados-com-dedicacao-de-mao-de-obra-exclusiva-pregao>.

j) item 18: incluir os seguintes subitens, extraídos da versão mais recente da minuta padrão da AGU, renumerando-se os subsequentes:

18.1 A emissão da Nota Fiscal/Fatura será precedida do recebimento definitivo do serviço, conforme este Termo de Referência.

8.2 Quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado.

k) para o item "PAGAMENTO", recomenda-se utilizar a redação da versão mais recente da minuta padrão da AGU, datada de julho/2021, que pode ser acessada em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/servicos-continuados-com-dedicacao-de-mao-de-obra-exclusiva-pregao>.

l) item 20: acrescentar os seguintes subitens, extraídos da versão mais recente da minuta padrão da AGU, renumerando-se os subsequentes:

20.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de um ano contado da data limite para a apresentação das propostas.

(...)

20.3. A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.

Esse item é importante, uma vez que, apesar de não haver, no momento CCT para a categoria, poderá, durante a execução do contrato, sobrevir instrumento coletivo, incluindo o próprio ACT recomendado pela Administração.

m) itens 20.5 e 20.6: deverão ser substituídos pela redação abaixo, da minuta padrão, haja vista que essa redação está condizente com o disposto na IN n. 05, de 2017 e entendimento doutrinário e jurisprudencial:

20.5. As repactuações a que a Contratada fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato.

n) incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão n.º 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 n.º 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica n.º 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

o) tendo em vista a edição da Lei n.º 13.932, de 11 de dezembro de 2019, que extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 2020, a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar n.º 110/2001, alerta-se o gestor a respeito das orientações publicadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia no Portal de Compras Governamentais acerca do assunto (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 saber:

(ii) Para as novas contratações:

a) Devem ser adequadas à nova lei, ou seja, devem **excluir** da planilha de formação de preços - Módulo 'Provisão para Rescisão' da Planilha de Custo (Anexo VII-D da In n.º 5, de 26 de maio de 2017) - a **rubrica "Contribuição Social" de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa**, prevista no Módulo 'Provisão para Rescisão' da Planilha de Custo (Anexo VII-D da In n.º 5, de 26 de maio de 2017); e

b) Para a **Conta-Depósito Vinculada - Bloqueada para Movimentação**, adequar a planilha de formação de preços, observado o percentual explicado na alínea 'b' do item (i) acima.

p) alerta-se o gestor a respeito das orientações publicadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia no Portal de Compras Governamentais 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:

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.

q) quanto à carga horária dos empregados, estipulada em 8 horas diárias de serviço e 40 horas semanais, atentamos para o fato de que a Administração deverá realizar a pesquisa de preços condizente com essa carga horária, haja vista a inexistência de CCT. Em caso de sobrevir CCT, deverá estar atenta à jornada estabelecida no instrumento, para que seja pago o valor do salário proporcionalmente à jornada contratada.

47. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 40, X, da Lei n.º 8.666/93, Súmula TCU n.º 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão n.º 7.021/2012 - 2ª Câmara).

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

2.7.2 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

49. No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.

50. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). 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.

51. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da a 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, limitem, 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.

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

53. 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. 7º, §1º, da IN ME nº 40/2020).

2.7.3 Da viabilidade jurídica da terceirização

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

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

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

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

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

58. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

59. Percebe-se, nesse sentido, que a Procuradoria local emitiu o PARECER n. 00006/2020/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU (SEI 243482), no qual conclui pela viabilidade da presente terceirização:

Diante do exposto, concluo pela possibilidade, em tese, de contratação de empresa especializada para a gestão de mão de obra de serviços terceirizados de tradutor e intérprete de libras, através de licitação ou de dispensa (desde que haja a subsunção a uma das hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93), desde que a necessidade administrativa esteja devidamente justificada nos autos do processo administrativo, nos termos da legislação específica, tais como: (i) Lei n. 8.666/1993; (ii) Lei n.10.5620/2002; (iii) Decreto n. 9.507/2018; (iv) Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES.

60. Vale registrar, ainda que, acerca da possibilidade de contratação de empresa especializada para gestão de mão de obra de serviços terceirizados de tradutor e intérprete de libras, por meio de licitação pública, a Câmara Permanente de Matérias de Interesse das Instituições Federais de Ensino - CPIFES exarou o Parecer n. 00001/2020/CPIFES/PGF/AGU, onde conclui que:

I - É POSSÍVEL, CONFORME ENTENDIMENTO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA GESTÃO DE MÃO DE OBRA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TRADUTOR E INTÉRPRETE DE LIBRAS, POR MEIO DE LICITAÇÃO PÚBLICA, DESDE QUE A NECESSIDADE ADMINISTRATIVA ESTEJA DEVIDAMENTE JUSTIFICADA NOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, TAIS COMO: (I) LEI N. 8.666/1993; (II) LEI N. 10.562/2002; (III) DECRETO N. 9.507/2018; (IV) INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 05/2017/SEGES, (V) PORTARIA N. 443/2018; E

II - ENCONTRA-SE SUPERADO O ENTENDIMENTO CONSTANTE DO PARECER N. 01/2015/SGIFES/DEPCONSU/PGF/AGU NO PONTO EM QUE SE MANIFESTAVA DE FORMA CONTRÁRIA À POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA GESTÃO DE MÃO DE OBRA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TRADUTOR E INTÉRPRETE DE LIBRAS, POR MEIO DE LICITAÇÃO PÚBLICA

61. A Administração declarou, assim, que as atividades podem ser terceirizadas. Não certificou, contudo, se estariam ou não compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do ente.

62. Assim, como condição para o prosseguimento da licitação, deverá haver a manifestação sobre a incidência ou não do art. 3º, §1º, do Decreto nº 9.507/2018. Deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (art. 3º do Decreto 9.507/2018 c/c arts. 7º, §1º, e 8º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.7.4 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

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

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

64. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

65. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica no ETP.

66. Contudo, considerando que o serviço deverá ser prestado em diversas localidades do Estado, pode haver risco de restringir a competitividade do certame.

67. É preciso que haja justificativa para a concentração do objeto, quando é perfeitamente possível o parcelamento da contratação. Não se pretende afirmar, com isso, que seja preciso uma contratação para cada localidade, mas sim que haja uma melhor

definição do objeto contratual, levando em conta a possibilidade de restringir a competitividade, uma vez que deve ser considerada a capacidade das empresas no mercado de prestar o serviço em localidades diferentes.

2.7.5 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

68. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

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

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

70. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Setembro/2019), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

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

72. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração justificou, no ETP, a não exigência dos critérios e práticas de sustentabilidade.

2.7.6 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

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

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

75. 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.

76. 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.

77. 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, *in verbis*:

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.

78. 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.

79. 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.

80. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração informa, no ETP, que *não foi possível detectar, até o momento, a existência de CCT - Convenção Coletiva de Trabalho envolvendo o CBO 2614-25.* Assim, a remuneração dos colaboradores foi definida com base em pesquisa de mercado, *por meio de valores praticados em outras licitações, pesquisadas no Painel de Preços (<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>) e também em pesquisa realizada no sítio eletrônico <https://www.salario.com.br/>, cujas informações remetem a 30 de julho de 2021, e fazem parte da base de dados do Novo CAGED, eSocial e Empregador Web (SEI n. 244369).*

81. Assim, apresentou as planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, cf. SEI 244366.

82. Com efeito, essa é a solução adequada, nos termos do Anexo I, XXII, da IN SEGES/MP nº 05/2017, acima transcrito. Porém, considerando que foi constatado inexistir instrumento coletivo aplicável à categoria profissional, **não é cabível fazer previsão nas planilhas de custos e formação de preços de benefícios constantes de CCT's de outras categorias, ainda que por analogia, sob pena de ferir o princípio da unicidade sindical, e ainda de se estar criando direitos, benefícios e vantagens indevidamente. O enquadramento sindical dá-se por aplicação pelo critério legalmente aceito, qual seja, em função da atividade econômica preponderante da empresa e não por imposição de terceiros, muito menos por conta de licitações públicas** (Voto do Relator Min. Bruno Dantas, item 22, ACÓRDÃO Nº 1097/2019 – TCU – Plenário).

83. Eventuais custos dessa natureza não deverão compor a planilha de custos e formação de preços de referência da presente licitação, ainda que componham os custos dos contratos administrativos consultados na pesquisa de preços realizada.

84. Logo a Administração deverá excluir das Planilhas de Custos e Formação de preços todos os benefícios e vantagens que fizeram constar por aplicação de CCT/ACT que não representa a categoria em questão, em especial, auxílio-refeição/alimentação (submódulo 2.3, B) e seguro de vida, invalidez e funeral (submódulo 2.3, D). Apenas o vale transporte é devido porque decorre de lei.

85. Ainda em relação à formação do orçamento estimativo, observa-se que foi feita **consulta específica** pela Administração no item 16 do ETP, tendo sido apresentados os seguintes quesitos:

1. *A atividade pode ser dita como regulamentada, considerando o antes exposto?*

2. *A Administração pode fixar o salário mínimo a ser pago aos profissionais, após realizar pesquisa de mercado?*

86. Entende a Administração que a atividade de tradutor/intérprete de libras é considerada categoria profissional diferenciada, haja vista a existência de lei que a regulamenta (Lei n. 12.319/2010). Por essa razão, entende ser impossível a utilização da CCT da atividade preponderante da empresa, de forma que pretende fixar a remuneração mínima a ser paga no bojo do contrato.

87. A respeito do tema, a Procuradoria-Geral Federal possui parecer vinculante, PARECER n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU que assim conclui:

EMENTA: ENQUADRAMENTO SINDICAL DA LICITANTE. ATIVIDADE ECONÔMICA PREPONDERANTE DA EMPRESA. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CABE AO LICITANTE INDICAR A CATEGORIA ECONÔMICA PREPONDERANTE E NÃO PARA CADA UMA DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS EMPREGADAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CATEGORIAS PROFISSIONAIS DIFERENCIADAS. EXCEÇÃO. EMPREGADOR REPRESENTADO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA. INEXISTÊNCIA DE CCT E ACT. PESQUISA DE MERCADO.

I. Os Sindicatos organizam-se por setor de atividade. A regra geral é a do enquadramento sindical dos empregados ao sindicato correspondente à atividade econômica preponderante da empresa, independentemente da profissão ou função exercida na empresa.

II. Atividade preponderante da sociedade empresária é caracterizada pela unidade do produto, operação ou objetivo final para cuja obtenção todas as demais atividades converjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional (art. 581, § 2º, da CLT).

III. O instrumento convocatório não pode fixar ou exigir a CCT ou ACT a ser utilizada pelos licitantes na formação de seus preços. Ao edital cabe apenas informar quais convenções coletivas foram utilizadas para fins de formação do orçamento, devendo ressaltar que não é obrigatória a utilização dessas normas coletivas pelos licitantes.

IV. O enquadramento sindical de uma licitante, mesmo para aquelas que prestam serviços diversos mediante cessão da mão de obra, é definido por sua atividade econômica preponderante e não por cada uma das categorias profissionais empregadas na prestação de serviços.

V. A exceção à regra geral do enquadramento sindical é no caso das categorias profissionais diferenciadas, mas, mesmo assim, é preciso que o empregador esteja representado na negociação coletiva pelo sindicato da categoria econômica.

VI. Na situação em que não houver a possibilidade de fixar qual o Acordo, Convenção Coletiva ou Sentença Normativa que será aplicada para a categoria profissional, a Instrução Normativa SEGES n. 05, de 2017, permite que seja feita a pesquisa de mercado para aferir a remuneração dos profissionais, conforme consta do inc. XXII do ANEXO I.

88. A propósito, o TST emitiu a Súmula 374:

"NORMA COLETIVA. CATEGORIA DIFERENCIADA. ABRANGÊNCIA (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 55 da SBDI-1). Empregado integrante de categoria profissional diferenciada não tem o direito de haver de seu empregador vantagens previstas em instrumento coletivo no qual a empresa não foi representada por órgão de classe de sua categoria".

89. Verifica-se que o enquadramento de uma categoria como sendo diferenciada, nos termos do art. 511, §3º, da CLT, apenas tem repercussão para efeitos de celebração de convenção coletiva de trabalho específica, a qual se sobrepõe à CCT da atividade econômica preponderante da empresa, caso o empregador tenha participado da negociação junto ao sindicato.

90. Entretanto, no caso do tradutor/intérprete de libras, não existe CCT específica, como apontado pela Administração no SEI 244361. Sendo assim, o fato de haver lei regulamentando a profissão não altera em nada a sua condição na presente licitação, haja vista que será aplicável a CCT da atividade econômica preponderante da empresa, a ser indicada em sua proposta.

91. Em relação ao segundo quesito, a resposta é negativa, ou seja, não é possível fixar o valor do salário dos empregados, pois tal prática equivale à fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo artigo 40, X da Lei 8.666/93, uma vez que o orçamento da Administração se baseou em pesquisa de mercado e não em instrumento a cuja observância está obrigada.

92. Conforme resposta ao quesito anterior, o piso salarial dos empregados da licitante será aquele previstos na CCT ou ACT indicada pela licitante vencedora de acordo com sua atividade econômica preponderante. A possibilidade de fixação dos salários em valores superiores aos pisos estabelecidos em Convenções Coletivas de Trabalho constitui exceção e está condicionada a estudos e pesquisas de mercado que considerem objetivamente a complexidade das atividades e as aptidões necessárias para seus exercícios - Acórdão TCU 1097/2019 - Plenário. Assim, a licitante deverá informar o instrumento coletivo de trabalho utilizado para a formulação da sua proposta e, com base nesse documento, deverá ser feita a análise da planilha e da correção dos valores de salários.

93. 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 SG/ME nº 73/2020. 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 agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (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 e telefone de contato; e data de emissão, 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, 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;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), 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, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).
- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§1º, 2º e 3º).

94. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação no doc. SEI n. 244370, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a painel de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos (SEI n. 244369). Tal declaração, porém, não traz a identificação do seu responsável, tampouco assinatura, o que deve ser providenciado.

95. Constata-se a necessidade, ainda, de manifestação técnica que esclareça se há compatibilidade entre os custos de uniforme e o tipo e qualidade exigidos no edital, dado que não resta claro como foi feita tal estimativa.

2.7.7 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

96. Houve a juntada (doc. SEI 245571) de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/02 e arts. 13, inciso I, 14, inciso V e 16, incisos I e II, do Decreto n.º 10.024/2019), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

2.7.8 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

97. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

98. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

99. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

100. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:
- i) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
 - ii) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.
101. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.
102. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:
- Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:
- I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
 - II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;
 - III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou
 - IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.
- Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:
- I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou
 - II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.
103. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

2.7.9 Do Regime de Execução

104. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.
105. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.
106. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.
107. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).
108. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).
109. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.
110. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.
111. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.
112. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

113. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação, à luz das considerações acima, bem como das observações feitas no item 46, alínea "a" deste parecer.

2.8 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

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

115. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital, contrato e ata de registro de preços elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (doc. SEI 247101).

116. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

117. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer.

118. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) item 1.3: excluir a expressão "maior desconto", não aplicável ao presente certame.

b) item 8.4.4.2: substituir a expressão "foram utilizadas as seguintes convenções coletivas de trabalho no cálculo do valor estimado pela Administração" por "*o cálculo do valor estimado pela Administração foi feito da seguinte forma:*", uma vez que não foi utilizada CCT como base do orçamento.

c) item 8.4.4.2.2.: deverá ser excluído, uma vez que não é devido o auxílio-alimentação, tampouco qualquer outro benefício não decorrente de lei, como seguro de vida, auxílio funeral, entre outros, haja vista a ausência de CCT. A questão foi tratada anteriormente neste parecer, cf. itens 82 a 84. Apenas o vale transporte deve ser previsto, por decorrer de lei.

d) itens 8.4.4.2.3 a 8.4.4.7: não é preciso detalhar no edital a forma de aferição de todos os custos do orçamento. Basta dizer que foi feita pesquisa de mercado para a formação do orçamento, conforme Anexo I, XXII, da IN SEGES/MP nº 05/2017 e nos termos da IN n. 73/2020, haja vista a ausência de CCT específica para a categoria.

e) a Administração deve observar que, cf. item 91 deste parecer, não é possível exigir que seja observado, como valor mínimo, o salário-base informado no Termo de Referência, pois tal prática equivale à fixação de preços mínimos o que é vedado pelo artigo 40, X da Lei 8.666/93, uma vez que o orçamento da Administração se baseou em pesquisa de mercado e não em instrumento a cuja observância está obrigada. Como bem previsto no **item 6.1.3.1**, o piso salarial dos empregados da licitante será aquele previstos na CCT ou ACT indicada pela licitante vencedora de acordo com sua atividade econômica preponderante. Assim, recomenda-se apenas que a Administração exija no Edital que a licitante informe o instrumento coletivo de trabalho utilizado para a formulação da sua proposta, a qual deverá ser a da sua atividade econômica preponderante.

f) item 8.4.4.2.8: considerando que não foram localizados instrumentos coletivos de trabalho para a categoria profissional para que a Administração pudesse basear o cálculo do valor estimado da contratação, recomenda-se suprimir este item. Conforme recomendado acima, a licitante deverá indicar o instrumento coletivo de trabalho utilizado para a formulação da sua proposta, o qual deverá ser utilizado para a contagem da anualidade prevista no art. 3º, §1º da Lei n. 10.192/2001. Como bem anotou o PARECER n. 00005/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU *é possível a aceitação de proposta de licitante que utilize Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho que não contenha o cargo descrito no edital de licitação, uma vez que será aplicada a norma coletiva da atividade preponderante do empregador-licitante*-grifos apostos.

g) sobre a habilitação de empresas estrangeiras (**item 9.8.5**), deve ser observado o disposto na Instrução Normativa nº 10, de 10 de fevereiro de 2020, que estabelece as regras de funcionamento do SICAF. Assim, as empresas estrangeiras que funcionem no País, autorizadas por decreto do Poder Executivo na forma do inciso V, do art. 28, da Lei nº 8.666, de 1993, devem se cadastrar no SICAF com a identificação do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. As empresas estrangeiras que não funcionem no País poderão se cadastrar no SICAF, mediante código identificador específico fornecido pelo sistema, observadas as condições postas na referida IN 10/2020.

h) item 9.11.2.1.1: de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço, sem justificativas adequadas, viola a competitividade do certame (Acórdão nº 917/2017 - TCU - Plenário, Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, a Administração

deverá limitar as exigências do edital ao percentual máximo de 50% dos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 30, §§1º e 2º da Lei nº 8.666/1993).

i) item 9.11.2.5: a regra da comprovação da aptidão pelo período de três anos poderá ser diminuída ou suprimida, tendo em vista a permissão normativa do item 12 do anexo VII-A da SEGES/MPDG n. 5, de 2017, em relação aos requisitos de qualificação técnica. Observa-se que, na versão mais recente da minuta padrão da AGU, não consta tal prazo na redação dos itens de qualificação técnica para serviços não continuados, apenas observação na nota explicativa (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/servicos-continuados-com-dedicacao-de-mao-de-obra-exclusiva-pregao>). Assim, a exigência de experiência mínima de 3 anos deve ser compatível com o objeto e prazo da presente licitação (art. 30, II, da Lei n. 8.666/93). Caso contrário, deverá a Administração ajustar o prazo de experiência ao objeto e prazo que está licitando. Para tanto, a Administração deverá basear-se em estudos prévios e experiência pretérita, justificando adequadamente o prazo exigido (Acórdão TCU n. 2870/2018-Plenário).

j) na minuta contratual, **Cláusula Terceira**, deverá ser mantido o item 3.3, uma vez que não há obrigação de contratação do total licitado, sendo que o objeto será contratado sob demanda, razão pela qual deverá, inclusive, ser justificada a escolha pelo regime de execução. Assim, deverá ser mantido o item 3.3 com a seguinte redação:

3.3. O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos à CONTRATADA dependerão dos quantitativos de serviços efetivamente prestados.

119. Ademais, deixa-se de tecer considerações a respeito do cumprimento das exigências do Decreto n.º 9.450/2018, em razão das conclusões do Parecer n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, ratificado pelo Parecer n. 00001/2019/CPLC/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que assim dispõe:

[...]

VI - Para permitir a concretização da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, é necessária ampla complementação por convênios e acordos de cooperação, além da edição de instrução normativa por parte da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

VII - Não há condições normativas, por ora, particularmente pela falta de parâmetros objetivos, para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - Pnat pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, motivo pelo qual os gestores poderão invocar o disposto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.450, de 2018, para justificar a inviabilidade da contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional.

2.9 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

120. No presente edital, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, de modo que resta satisfeita a orientação do Acórdão TCU nº 757/2015 - Plenário, que trata esse instituto como medida excepcional e anômala.

2.10 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

121. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 20, de 1/04/2009, (“*Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*”), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto n.º 7.892/2013 (“*Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*”).

122. Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.

123. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

124. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, 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 nº 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*”).

125. 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 101/2000).

2.11 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

126. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

127. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, 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.

3. CONCLUSÃO

128. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos (SEI n. 246358), condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **13, 14, 33, 37, 46, 49, 62, 67, 84, 94, 95, 113, 118, 123 e 125** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

129. Em resposta aos quesitos de consulta específica formulada no SEI n. 244361, o parecer é pela aplicação da convenção coletiva de trabalho da atividade econômica preponderante da empresa, uma vez que, apesar de haver lei regulamentando a profissão de tradutor/intérprete de libras, não existe CCT específica da categoria, cf. **item 90**.

130. Não é possível fixar o valor do salário dos empregados, pois tal prática equivale à fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo artigo 40, X da Lei 8.666/93, uma vez que o orçamento da Administração se baseou em pesquisa de mercado e não em instrumento a cuja observância está obrigada, cf. **item 91**.

131. 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*".

132. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Brasília, 30 de setembro de 2021.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

George Macedo Pereira
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223001870202110 e da chave de acesso 0148d07d

Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 735719815 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 04-10-2021 10:01. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS

PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 120/2021 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 06 de Outubro de 2021

Parecer_859-2021_ETRLIC.pdf

Total de páginas do documento original: 18

(Assinado digitalmente em 06/10/2021 11:20)

OLIVIA GHETTI GOMES

COORDENADOR

2125457

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **120**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **06 /10/2021** e o código de verificação: **7795db96d1**