



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
COORDENAÇÃO
COTA n. 00259/2023/COORD/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.002146/2022-94

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

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

MOTIVO DA DEVOLUÇÃO: SANEAMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

1. Retornam os autos à ETR-Licitações para análise e emissão de manifestação jurídica, com a juntada dos documentos do Sequencial 30 do Sapiens, em resposta à **COTA n. 00242/2023/COORD/ETRLIC/PGF/AGU**.
2. No entanto, **o presente processo administrativo não reúne, ainda, condições de ser analisado por esta Consultoria Jurídica, pelas razões a seguir:**
 - a. Por ocasião da elaboração da **COTA n. 00242/2023/COORD/ETRLIC/PGF/AGU**, esta Consultoria apontou para a necessidade de utilizar os modelos de termo de referência e termo de contrato específicos para a contratação de serviços de engenharia, seguindo as orientações da Portaria PGF nº 931/2018. Todavia, constata-se que houve apenas a juntada de um novo termo de referência (fls. 02-27, sequencial 30), documento que foi baseado no modelo de "TR em branco - Atualização: 12/2022", sem a inclusão de novo termo de contrato. Ou seja, **permanecem inalteradas as recomendações prévias, devendo a administração juntar documentos específicos para a contratação de serviços de engenharia, não sendo adequada a utilização de modelo geral quando a AGU disponibiliza modelo próprio, tal como ocorre pra serviço de engenharia, solução de tecnologia da informação etc., cabendo eventual adaptação no modelo específico e não no geral, quando for o caso;**
 - b. Isso porque, a utilização de minuta padrão é requisito obrigatório para o encaminhado de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC, nos termos do art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018.
 - c. a Administração definiu o objeto da contratação como serviço de engenharia. Assim, devem ser utilizadas as minutas específicas de termo de referência e de contrato de engenharia (principal), com a inserção de tópicos sobre a contratação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra (acessório);
 - d. **deve-se avaliar o parcelamento do objeto ou a exigência de profissional técnico de engenharia para todo o objeto.** A reunião em objeto único de diversos serviços com exigência de profissional técnico de engenharia - e que qualifica o serviço como "de engenharia" -, quando possivelmente muitos deles não demandam tal exigência (conforme Documentos de Formalização da Demanda juntados, a exemplo daquele na Ordem 5), tende a restringir injustificadamente a competitividade apenas a empresas que detenham tal qualificação;
 - e. **adicionalmente, deve haver indicação de qual será o regime de execução do contrato (art. 46, da Lei n. 14.133/2021), cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n. 14.133/2021,** Verifica-se que a minuta de contrato remete ao TR (Cláusula xxxx), porém, o TR é omissivo no ponto. Recomenda-se, assim, utilizar a seguinte redação, fazendo-se a adaptação necessária conforme o caso concreto. A escolha do regime de execução deverá ser justificada.
 - f. **caso seja escolhido o regime de execução de empreitada por preço global,** deve ser licitado por preço global (ainda que no julgamento por grupo/lote), com a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários (art. 46, § 9º, da Lei n. 14.133, de 2021), o que deve ser observado pela Administração tanto na fase da seleção do fornecedor, bem como durante a execução contratual, com os decorrentes ajustes que se fizerem necessários.

- g. **Devem ser fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência** (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).
- h. o item 1.1 do termo de referência deve indicar quais os postos de trabalho específico a ser contratado, o número de cada posto de trabalho, o respectivo preço unitário mensal e anual por posto, os custos estimados com materiais, de execução sob demanda, tudo a fim de bem definir o objeto e complementar a instrução processual, tal qual detalhado nos estudos técnicos preliminares, por exemplo;
- i. **deve ser fixado preços unitários sobre os materiais a ser contratados**, a exemplo do percentual de desconto mínimo sobre a tabela SINAPI. 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.
- j. de acordo com o art. 46, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, **é vedada a realização de serviços de engenharia sem projeto executivo**, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 18, § 3º ou no art. 14, § 4º da Lei nº 14.133, de 2021, **o que demanda saneamento da instrução processual**, mediante a juntada do projeto executivo ao edital, a justificativa técnica de sua desnecessidade ou a justificativa para atribuir a obrigação de sua elaboração pelo contratado.

3. No tocante à **instrução processual**, importa recordar o disposto no art. 14, da Portaria PGF nº 931/2018 prevê:

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.

4. Assim, **caso o objeto constitua serviço comum de engenharia**, é cabível o **saneamento da instrução processual**, nos moldes a seguir:

a) a equipe de planejamento deve ter integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura, cf. Art. 22, § 1º da IN SEGES/MP nº 05/2017;

b) a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia deve observar o disposto no Capítulo II, do Decreto n. 7.983/2013;

c) deverá ser apresentada ART relativa ao TR e orçamento estimativo, cf. Súmula 260 do TCU, Lei nº 6.496/1977; Resolução CONFEA nº 1.025/2009;

d) devem ser adotadas as minutas para a contratação de Serviços Comuns de Engenharia - Leis 8.666/93 e 10.520/02, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/8666e10520/servicos-comuns-de-engenharia-pregao-eletronico>, acompanhada da respectiva certificação processual, a respectiva **lista de verificação específica atualizada para serviço de engenharia**, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/8666e10520/listas-de-verificacao>, bem como **termo de Justificativas Técnicas Relevantes obras e serviços de engenharia (ATUALIZADO SET-2021)**, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao> ou <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/8666e10520/servicos-comuns-de-engenharia-pregao-eletronico>.

e) a exigência de CREA não pode ser específica para o estado da Paraíba, como feito no TR, para requisito de habilitação, devendo ser feita apenas a indicação de registro no CREA tal qual como consta da minuta padrão da AGU. A necessidade de apresentação do visto do CREA-PB somente pode ser feita em prazo razoável após a homologação do certame, nos termos da jurisprudência do TCU (*É irregular a exigência de apresentação, pelas licitantes, de visto no Conselho Regional de*

Engenharia e Agronomia (Crea) da localidade onde os serviços serão prestados, como critério de habilitação, devendo ser estabelecido prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 31 da Lei 13.303/2016 e a Súmula TCU 272).

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

6. 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).

7. 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).

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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, bem como que seja avaliada a adoção do regime de **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.

13. Nessa senda, não é demais destacar o disposto a seguir:

9.3. determinar à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal - Ditec/DPF que, nos próximos editais, projetos básicos e contratos porventura elaborados em substituição à Concorrência 002/2006 - Ditec, objetivando a contratação dos serviços de manutenção do Sistema Afis e demais ali descritos: (...)

9.3.5. estabeleça critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais, com base na mensuração de resultados, evitando o pagamento de valores fixos, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-TCU-Plenário, item 9.3 e subitens. (AC-0889-20/07-Plenário)

[ACÓRDÃO] [Auditoria de conformidade versando sobre Terceirização em Tecnologia da Informação]

9.4. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 250, II, do Regimento Interno do TCU, que: [...]

9.4.21. nos contratos de prestação de serviços de TI, **elabore Ordens de Serviço específicas, contendo objetivos mensuráveis, que sejam condicionantes para o ateste e o pagamento correspondentes**, em observância ao disposto no art. 55, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. (AC-0669-12/08-Plenário)

Licitação. Registro de preços. Obras e serviços de engenharia. Empresa estatal. Ata de registro de preços. Vedação.

Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, **é indevido** o emprego de ata de registro de preços como **contrato do tipo “guarda -chuva”, com objeto incerto e indefinido**, sem a prévia elaboração dos projetos básico e executivo das obras a serem realizadas.

Acórdão 3143/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) - Boletim de Jurisprudência nº 338

Responsabilidade. Contrato administrativo. Liquidação da despesa. Atestação.

O atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito do contratado ao crédito é ato grave, sujeitando o responsável ao ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, porquanto dá margem à ocorrência de **pagamentos sem a devida contraprestação por parte do credor**.

Acórdão 6145/2020 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) – Boletim de jurisprudência n 313

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Liquidação da despesa. Atestação.

Para fins de responsabilização perante o TCU, **pode ser tipificado como erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) **o ateste da execução de serviços em quantidades maiores que as efetivamente executadas**.

Acórdão 3768/2022 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes) – Boletim de Jurisprudência.

14. 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."

15. 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."

16. Ressalte-se, novamente, que os processos que não cumprirem as exigências da Portaria PGF nº 931/2018, estão sendo devolvidos para adequada instrução processual, conforme **MEMORANDO n. 0011/2018/DEPCONSU/PGF/AGU - NUP 00407.025462/2017-13**.

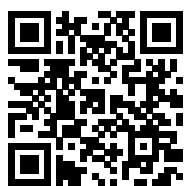
17. Desta forma, devolvem-se os autos para adoção das medidas necessárias à instrução processual nos moldes dos itens 2 e 4, com a decorrente remessa à Procuradoria para a emissão do respectivo parecer jurídico prévio, nos termos do art. 53, caput, da Lei n. 14.133/2021.

Brasília, 21 de julho de 2023.

Bráulio Gomes Mendes Diniz.
Coordenador da ETR-LIC.

José Reginaldo Pereira Gomes Filho.
Gerente Técnico da ETR-LIC.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002146202294 e da chave de acesso 36cb34c0



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 1232597645 e chave de acesso 36cb34c0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-07-2023 15:33. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1232597645 e chave de acesso 36cb34c0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ. Data e Hora: 24-07-2023 14:44. Número de Série: 7829665842888683525182027492. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.