



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 01344/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.002211/2023-62

INTERESSADOS: CAMPUS AVANÇADO BOM SUCESSO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, de vigia (CBO 5174-20), servente de limpeza (CBO 5143-20), contínuo (CBO 4122-05) e, motorista (CBO 7823-05), para o Campus Avançado Bom Sucesso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, no valor global estimado para 5 (cinco) anos de R\$2.343.190,80 (dois milhões trezentos e quarenta e três mil cento e noventa reais e oitenta centavos).

2. Esclareço que serão adotadas as seguintes descrições a respeito dos volumes específicos do processo e as respectivas páginas onde estão localizados os documentos referenciados no presente opinativo:

- a)* SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 1/421;
- b)* SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 1/293.

3. Sendo assim, os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a)* Relatório de Cotação de Preços IN SEGES N.º 65/2021 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 15);
- b)* Matriz de Gerenciamento de Riscos 54/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 129/131);
- c)* DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 385/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) com a certificação da disponibilidade orçamentária e a declaração da Lei Complementar nº 101/2001 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 231);
- d)* DESPACHO Nº 3800/2023 - PROADM (11.01.05) aprovando o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar e autorizando a abertura do processo licitatório (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 383);
- e)* Portaria GABREITOR/IFSUDMG nº 121, de 1 de fevereiro de 2023, designando Pregoeiro e Equipe de Apoio (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 385);
- f)* minuta de EDITAL (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 386/409);

- g)* LISTA DE VERIFICAÇÃO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 410/419);
- h)* Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168);
- i)* Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176);
- j)* Documento de Formalização da Demanda 5/2022 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 179);
- k)* Planilhas de Custo e Formação de Preços (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 182/208); atualizar a planilha das páginas 200/208, pois utilizou a CCT MG002008/2022 e já há a mais recente CCT MG001910/2023. Ademais percebe-se que o salário é o da CCT MG001910/2023 de R\$2.242,83, mas a referência à CCT MG002008/2022 está incorreta;
- l)* CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2023/2023 - NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001144/2023 - vigência de 01/01/2023 à 31/12/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 210/238)
- m)* CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2023/2023 - NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001910/2023 - vigência de 01/01/2023 à 31/12/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 241/262);
- n)* IMR - INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 265/266);
- o)* minuta de CONTRATO (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 267/284);
- p)* DECLARAÇÃO Nº 1003/2023 - REICOLICIT (11.01.05.01.05) certificando a adequação ao planejamento estratégico da Entidade (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 285/286);
- q)* DECLARAÇÃO Nº 1004/2023 - REICOLICIT (11.01.05.01.05) certificando a adoção das minutas padrão da AGU (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 287/291).

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

5. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II - A) ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

6. 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.

7. 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.

8. 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.

II - B) LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/21. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

10. 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)

11. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF nº 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. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

II - C) VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133/21 COM A LEI N. 8.666/93, A LEI N. 10.520/02 E A LEI N. 12.462/11

12. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133/21 com a Lei n. 8.666/93, Lei n. 10.520/02 e a Lei n. 12.462/11 (art. 191, da Lei n. 14.133/21 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação.

(PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460)

II - D) AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

13. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193/19. A PORTARIA ME Nº 7.828/2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/19. No caso, a LISTA DE VERIFICAÇÃO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 410/419) certifica que o documento "422449" teria atendido o comando normativo. Acontece que

a DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 362/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 231) não possui a certificação expressa relativa ao art. 3º do Decreto nº 10.193/19. Desse modo, **recomenda-se** que tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (art. 3º, da PORTARIA ME Nº 7.828/2022)

14. **Recomenda-se** que a Administração certifique da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

15. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da Entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947/22, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021). As providências foram parcialmente atendidas no subitem "2.2." do Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 138). Sendo assim, **recomenda-se** que a Administração ateste que a presente contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável da Entidade.

16. Deve a Administração manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/15, sendo que os itens "2." e "12." do Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176) justificam a essencialidade e o interesse público da contratação.

17. Por fim, percebe-se que a contratação do objeto pretendido não está suspensa nos termos do art. 1º da Portaria ME nº 179/2019 e nem vedada pela Portaria MP nº 6/2018.

II - E) UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

18. 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. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/21 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014), conforme subitem "1.3." do Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 138). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/21, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

II - F) PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

II - F) 1) Recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

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

20. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

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

22. Oportuno registrar que o presente trabalho não aborda as especificidades das contratações de obras e serviços de engenharia, de serviços de tecnologia, informação e comunicação, serviços de publicidade ou aquelas que utilizam como modalidade o Diálogo Competitivo. Para contratações dessas naturezas, é recomendável a observância da legislação específica, adotando o IPP de forma subsidiária.

II - F) 2) Documentos necessários ao planejamento da contratação

23. De acordo com a Lei nº 14.133/21, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

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

24. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme:
- a) Documento de Formalização da Demanda 5/2022 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 179);
 - b) Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176);
 - c) Matriz de Gerenciamento de Riscos 54/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 129/131);
 - d) Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168).
25. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

II - F) 2) a) e b) documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

26. Da análise do Documento de Formalização da Demanda 5/2022 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 179), percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/22, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

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

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

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

29. No caso, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176). Percebe-se que o referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

II - F) 2) c) gerenciamento de riscos

30. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

31. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

32. Quanto à Matriz de Gerenciamento de Riscos 54/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 129/131) (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21), percebe-se que foi confeccionada no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência. Acertadamente, fora definido, como tratamento

do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS, o uso da conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

33. 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/pagamento pelo fato gerador, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

34. Ainda, **recomenda-se** que sejam atendidos os demais comandos estabelecidos no art. 38 da IN SGD/ME nº 94/2022 (no que couber), *in verbis*:

Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, registrando-se o alinhamento no Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;

II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e

III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

§2º Durante a fase de Seleção do Fornecedor, o Integrante Administrativo com apoio dos Integrantes Técnico e Requisitante deve proceder às ações de gerenciamento dos riscos e atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§3º Durante a fase de Gestão do Contrato, a Equipe de Fiscalização do Contrato, sob coordenação do Gestor do Contrato, deverá proceder à atualização contínua do Mapa de Gerenciamento de Riscos, realizando as seguintes atividades:

I - reavaliação dos riscos identificados nas fases anteriores e atualização de suas respectivas ações de tratamento; e

II - identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos.

§4º O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser juntado aos autos do processo administrativo, pelo menos:

I - ao final da elaboração do Termo de Referência;

II - ao final da fase de Seleção do Fornecedor;

III - uma vez ao ano, durante a gestão do contrato; e

IV - após eventos relevantes.

§5º O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação, nas fases de Planejamento da Contratação e de Seleção de Fornecedores, e pela Equipe de Fiscalização e Gestor do Contrato, na fase de Gestão do Contrato.

§6º As informações geradas e tratadas no Mapa de Gerenciamento de Riscos poderão ser utilizadas como insumos para a construção da Matriz de Alocação de Riscos, prevista na Lei nº 14.133, de 2021.

II - F) 2) d) termo de referência

35. O termo de referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/21).

36. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/21). Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/21).

37. No caso, consta dos autos o Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168), elaborado pela área requisitante, datado e assinado. Além disso, foi juntada ao feito certificação da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU, conforme DECLARAÇÃO Nº 1004/2023 - REICOOICIT (11.01.05.01.05) atestando a adoção das minutas padrão da AGU (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 287/291).

38. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, §2º, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022). Ademais, a IN SEGES/ME nº 81/2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência para a aquisição de bens e a contratação de serviços e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168) contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

39. Sem embargo disso, e apesar de **o Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168)** 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) no subitem "1.1." verificar os fornecimentos de materiais, equipamentos e insumos necessários, pois não constaram os referidos no decorrer da instrução processual, mas somente a contratação de mão de obra e dos uniformes. Então, recomenda-se que a Administração certifique a existência de contrato administrativo vigente no âmbito da Entidade para fornecimento de materiais de consumo relativos à limpeza e conservação (sabão em pó, detergente, papel higiênico, água sanitária, dentre outro) e ateste que há equipamentos permanentes (escadas, enceradeira industrial, carrinho de limpeza, dentre outros) para que os serviços sejam satisfatoriamente executados/prestados pelos terceirizados de limpeza/conservação;

b) no caso de serviço continuado, subitem "1.4.": a respeito da fixação da vigência em 05 (cinco) anos, o art. 106 da Lei nº 14.133/21 estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo Gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

c) os subitens "5.5.5." e "5.5.7." dispõem sobre a necessidade de disponibilidade de materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, nas quantidades estimadas e qualidades a seguir estabelecidas, promovendo sua substituição quando necessário. No caso, não existe a apontada tabela com os referidos materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários;

d) sugere-se rever a pertinência do subitem "5.6." em face da natureza dos serviços que serão contratados;

e) no subitem "6.7." foi exigido preposto no local da execução do objeto, sendo que a Entidade deverá justificar a exigência de preposto, considerando a natureza dos serviços prestados;

f) nos subitens "6.33." e "6.34." rever as remissões ao subitem "6.32.1.", pois não serão todos os documentos, mas apenas os relativos à alínea "a)" do subitem "6.32.1." no caso do subitem "6.33." e o da alínea "d)" no subitem "6.32.1." no caso do subitem "6.34.";

g) entre o subitem "7.15.3." e o subitem "7.15.4." há um subitem sem numeração sequencial. Corrigir;

h) sugere-se avaliar a substituição da redação do subitem "7.43." para: "7.43. Na presente contratação, a conta-depósito vinculada é isenta de tarifas bancárias.";

i) recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/21). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência;

- j)** a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/21);
- k)** será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/21);
- l) em se tratando de serviços contínuos**, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, **que não poderá ser superior a 3 (três) anos** (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021). O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.
- m)** juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- n)** compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;
- o)** 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 possui duas alternativas de determinação de carga horária e remuneração: calcular o piso salarial da categoria proporcionalmente para 40 horas semanais ou distribuir a jornada de 44 horas ao longo dos cinco dias úteis da semana. Neste caso, recomenda-se a assinatura de acordo individual com o empregado (art. 59, §6º, da CLT c/c Súmula nº 85 do TST), para que possa haver jornadas pouco superiores a 8 horas diárias (ex: jornadas diárias de 9 horas de trabalho de segunda a quinta combinadas com jornada de 8 horas na sexta, perfazendo um total de 44 horas semanais de segunda a sexta). Não se pode, contudo, pagar o piso de 44 horas de labor se o trabalho total do empregado foi de apenas 40 horas. Tal situação equivale ao pagamento por serviços não prestados. Desse modo, a área requisitante deverá deliberar sobre a carga horária a ser utilizada no atendimento de suas necessidades e, a partir de então, estipular o quanto pagará de remuneração por posto de trabalho;
- p)** o termo de referência e a planilha deverão prever estimativas de quantitativo de deslocamentos e despesas para o custeio do deslocamento da mão de obra, pois não é possível entender que os trabalhadores podem ser qualificados como colaboradores eventuais (art. 5º, V, Anexo V, item 2.4, alínea "d" e Anexo VII-B, item 2.3, todos da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- q)** há previsão da possibilidade de pagamento de horas extras ao motorista. Desse modo, é importante estimar na planilha o total de horas extras a serem executadas mensalmente, se necessário, para que haja a possibilidade de pagamento futuro das mesmas se vierem a ocorrer (subitem 2.6, d.1.3, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- r)** incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "*deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011*" (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual;
- s)** readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

40. Tendo em vista a edição da Lei nº 13.932/19, que extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 2020, a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001, assim **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 nº 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 nº 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.

41. **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.

42. Há previsão de adicional de insalubridade/periculosidade para os serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra de um posto de servente de limpeza. Desse modo, **recomenda-se** ao Gestor observar as orientações do PARECER n. 00006/2018/CPLC/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal e disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN000062018CPLCDEPCONSUSUPGFAGU.pdf>, cuja conclusão é a seguinte:

CONCLUSÃO

69. Ante o exposto, conclui-se que:

a) São dois os requisitos para que seja garantido o direito ao adicional de insalubridade: (i) a definição e a classificação da insalubridade pelo Ministério do Trabalho; (ii) e a perícia realizada por médico ou engenheiro do trabalho, devidamente registrado no Ministério do Trabalho;

b) É recomendável que o laudo pericial seja providenciado pela própria Administração;

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

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

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

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

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

h) O adicional de insalubridade deverá incidir sobre o salário mínimo vigente em âmbito nacional. O piso salarial da categoria estabelecido por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de

trabalho ou sentença normativa somente poderá ser adotado como base de cálculo se o instrumento coletivo dispuser, expressamente, sobre tal direito.

43. Em se tratando de licitação para contratação de serviços de vigilância e limpeza/conservação, **recomenda-se** que o Gestor avalie as seguintes especificidades, do caso concreto:

a) certifique se todas as exigências do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017 foram cumpridas (para serviço de vigilância) e verifique se todas as exigências do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017 foram cumpridas (para serviço de limpeza);

b) justifique o número e as características dos diferentes postos de vigilância a serem contratados, indicando seus quantitativos (item 1 do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017);

c) justifique a vantagem econômica da não adoção de qualquer das escalas de trabalho padronizadas para o serviço de vigilância (itens 2 e 3 do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017);

d) atente para as regras dos itens 5 (limitação dos preços dos postos de vigilância), 6 (cálculo da quantidade de supervisores), 7 (Caderno de Logística) e 8 (otimização da utilização de mão de obra) do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017;

e) indique, no termo de referência, a produtividade mínima e a faixa referencial a ser utilizada, para fins de dispensa da comprovação de exequibilidade nos serviços de limpeza e conservação (item 1 do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017); (para serviço de limpeza)

f) justifique o uso de índices de produtividade diversos dos fixados pela Secretaria de Gestão nos serviços de limpeza e conservação (itens 3 e 11 do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017); (para serviço de limpeza)

g) atente para as regras dos itens 1, a, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 12 e 13 (caracterização dos serviços, cálculo do preço mensal unitário por metro quadrado e classificação das áreas e fachadas), 4 (cálculo da quantidade de encarregados) e 10 (Caderno de Logística) do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05/2017; (para serviço de limpeza)

h) em serviços de vigilância, atente para a regra do item 9 do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05/2017, relativa à contratação conjunta da instalação de sistemas de circuito fechado de TV e brigadistas. Segue transcrição abaixo:

9. É permitida a licitação:

a) para a contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, sendo vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica, sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente; e

b) para a contratação de serviço de brigada de incêndio em conjunto com serviços de vigilância.
9.1. Os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

44. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168) (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21, Súmula TCU nº 259, por analogia). Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

II - F) 3) Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

45. A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos dos serviços a partir de método devidamente amparado por documentos juntados, conforme Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176).

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

47. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/21). 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.

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

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, 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.

49. **Recomenda-se** que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar atendem às premissas acima citadas.

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

II - F) 4) Viabilidade jurídica da terceirização

51. O art. 48 da Lei nº 14.133/21 permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

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

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

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

52. No mesmo sentido, o §1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/18, 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.”* Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

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

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

d) 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.

53. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria nº 443/2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

54. 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 nº 9.507/18. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

55. 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. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com o disposto na Lei nº 14.133/21 e demais normativos de regência.

56. Nesse sentido, o item "6." do Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 172) atesta que *"Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 2.271, de 1997, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos."*

II - F) 5) Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

57. 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.

58. 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)

59. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por grupo único de itens (a um único vencedor), com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica listadas no item "9." do Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 174). Por tais razões, não há observações adicionais a fazer.

II - F) 6) Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

60. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/21, art. 7º, XI da Lei nº 12.305/10 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/10):

- 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 nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

61. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>. 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.

62. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu no subitem "4.1." e seguintes do Termo de Referência 160/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 138/140) e no item "14." do Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (SuperSapiens Seq. 6 - página PDF 175), critérios e práticas de sustentabilidade.

II - F) 7) Orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

63. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/21). 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.

64. No caso de licitação para contratação de serviços a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra, como na espécie, a composição e o detalhamento dos custos do orçamento estimativo devem tomar como base o modelo de planilha de custos e formação de preços que consta do Anexo VII-D da IN SEGES/MP nº 05/2017, adaptado às características do serviço a ser licitado (art. 9º da IN SEGES/ME nº 65/2021).

65. 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.

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

Boletim de Jurisprudência 197/2017

Acórdão TCU 2443/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Enunciado

O fato de o orçamento estimativo da licitação não considerar os salários definidos em convenção coletiva mais recente, a despeito da possibilidade de repactuação em seguida à assinatura do contrato, viola o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital.

Informativo de Licitações e Contratos 250/2015

Enunciado

Nos estudos técnicos preliminares de contratação de mão de obra terceirizada, a ausência de indicação, de forma clara e precisa, do sindicato, acordo coletivo, convenção coletiva ou sentença normativa que rege a categoria profissional que executará o serviço, com base na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, afronta o art. 6º, inciso IX, alínea 'a', da Lei 8.666/93.

Representação de licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na condução de pregão eletrônico pela Prefeitura Universitária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para contratação de serviços de manutenção e conservação da estrutura física dos campi I, II, III e IV, com fornecimento de mão de obra, utensílios e equipamentos necessários. [...] *o Termo de Referência do pregão em apreço não fez conexão entre a categoria profissional a ser terceirizada e a CBO, assim como não trouxe de forma clara e precisa a memória de cálculo do custo de cada categoria profissional, o que impossibilitaria a avaliação dos custos da contratação, na forma do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.* Essas falhas contribuem para problemas como o verificado no caso em exame, de apresentação de propostas com valores mais vantajosos que os oferecidos pela empresa declarada vencedora. [...] *Acórdão TCU 3982/2015-1ª Câmara, TC 027.026/2014-0, relator Ministro Bruno Dantas, 7.7.2015.*

67. 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.

68. 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 pelas Equipes 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.

69. Dito isto, verifica-se que, no caso, a Administração apresentou Planilhas de Custo e Formação de Preços (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 182/208). Apesar disso, **recomenda-se** que os servidores que confeccionaram as Planilhas sejam devidamente identificados nos autos e assinem os referidos artefatos. **Recomenda-se** que seja corrigida a planilha do posto "motorista" no "SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 200/208", pois foi transcrita a CCT MG002008/2022 e já há a mais recente CCT MG001910/2023. Ademais percebe-se que o salário é o da CCT MG001910/2023 de R\$2.242,83, mas a referência à CCT MG002008/2022 está incorreta nas Planilhas do posto "motorista".

70. Noutro giro, quanto aos custos decorrentes do mercado, não vinculados a qualquer instrumento coletivo ou tarifas públicas, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6

(seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

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

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

71. Registra-se que não há nos autos informações e nem documentos comprobatórios de que serão contratados materiais, equipamentos e insumos (além dos uniformes). Ainda, caso venham ser feitas adequações no orçamento da licitação após a emissão do presente parecer, **deverão ser** realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos, devendo ser feita análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

II - F) 8) Designação formal dos Pregoeiros e da Equipe de Apoio

72. A Portaria GABREITOR/IFSUDMG nº 121, de 1 de fevereiro de 2023, (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 385) comprova a designação dos Pregoeiros e os integrantes da Equipe de Apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/21 e Decreto nº 11.246/22), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

II - F) 9) Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

73. O Decreto nº 8.538/15, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras. 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 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

74. 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 (oitenta mil reais). 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 8.538/15;

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 8.538/15.

75. 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 11.488/07. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/15, o que requer a devida justificativa.

76. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação do grupo único ultrapassará R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e

empresas de pequeno porte no presente certame.

II - G) MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

77. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/21, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/21). A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06.

78. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/21, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

79. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrencia>, conforme DECLARAÇÃO Nº 1004/2023 - REICOLICIT (11.01.05.01.05) certificando a adoção das minutas padrão da AGU (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 287/291).

80. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da **minuta de EDITAL (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 386/409)**, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

- a) no subitem "2.8." rever a remissão ao subitem "3.7.4.", pois está incorreta, deverá ser corrigido para "2.7.4.". Ainda, corrigir as demais remissões correspondentes dos subitens "2.9.", "2.11.", "2.13", "3.3.", "3.13.", "4.8.3.", "5.13.1.", "6.1.", "7.17.", "11.5.1.", "11.5.2.", "11.8.", "11.9."; "11.10.";
- b) no subitem "4.7." justificar o benefício apenas para vigilantes, limpeza e conservação no subitem, sendo que a licitação será em grupo único e há os postos de contínuo e motorista;
- c) complementar o subitem "6.7.4." com a CCT correspondente;
- d) corrigir no subitem "6.7.5." a CCT para "MG001910/2023";
- e) ocorreram "saltos" do subitem "12.1." e do subitem "13.1.". Corrigir;
- f) listar o IMR como um dos anexos do EDITAL;
- g) providenciar os encartes dos anexos e do apêndice, todos referenciados na parte final do EDITAL, obedecendo a uma sequência lógica, pois os referidos artefatos estão pulverizados no decorrer da instrução processual. Desde já atesto que foram analisadas a juridicidade apenas da minuta de EDITAL (**SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 386/409**), do Termo de Referência 160/2023 (**SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 137/168**) e do Estudo Técnico Preliminar 126/2023 (**SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 171/176**);
- h) nos subitens "10.11.", "12.4." e "13.11." é importante que o Pregoeiro preencha corretamente os campos, especialmente o referente à petição, de forma a garantir que a impugnação chegue ao seu conhecimento de forma imediata;
- i) **nos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, o edital deve prever a vedação à participação na licitação de cooperativa de trabalho**, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União, consoante PARECER n. 002/2023/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00006/2023/SGPP/CGU/AGU (nup: 00688.001058/2022-11, sequencial 27-30), **com os decorrentes ajustes na minuta de edital, devendo, ainda, constar no processo justificativa para a vedação à participação de cooperativa;**
- j) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/21, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução;
- k) compatibilizem os conteúdos do Edital e demais artefatos às orientações deste parecer, de modo que não existam contradições;

l) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

81. Ainda, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da **minuta de CONTRATO (SuperSapiens Seq. 6 - páginas PDF 267/284)**, **recomenda-se** que:

a) os campos pontilhados da referida sejam corretamente preenchidos (no momento oportuno) com os dados do Edital e do Termo de Referência, como objeto da contratação, dotação orçamentária, Foro da Justiça Federal (Subseção Judiciária), dentre outros;

b) na cláusula contratual do reajuste, indicar o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;

2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU Nº 38/2013);

c) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

82. O PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] ***não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado***”, **o que deve ser observado pela Administração.**

II - H) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

83. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 385/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 231) com a certificação do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

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

85. 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*").

86. Assim, verifica-se que através da DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 385/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 231) o setor competente da Entidade certificou que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II - I) PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

87. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/21, **é obrigatória** a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do EDITAL no Diário Oficial da União.

88. No caso de serviços, **deve ser observado** o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/21).

89. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, **é obrigatória** a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/21.

90. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/12, **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.

III - CONCLUSÃO

91. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade jurídica, com ressalvas, do procedimento submetido ao exame desta Unidade Consultiva, **condicionada a aprovação ao atendimento das recomendações formuladas nos itens "13."; "14."; "15."; "27."; "28."; "33."; "34."; "39."; "40."; "41."; "42."; "43."; "47."; "48."; "49."; "50."; "64."; "65."; "66."; "67."; "68."; "69."; "71."; "80."; "81."; "82."; "84."; "87."; "88."; "89."; e "90.", todos deste parecer**, sem prejuízo de sua leitura integral do opinativo e ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

92. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada conforme previsão do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99, será possível dar-se prosseguimento ao feito, nos seus demais atos, termos e trâmites sem nova manifestação desta Procuradoria Federal.

93. Insta frisar que as alterações decorrentes das recomendações formuladas neste parecer deverão ser promovidas nas cláusulas e itens correspondentes da Minuta do Edital, do Contrato e do Termo de Referência, no que couber, de sorte a uniformizar a disciplina conferida em todos esses instrumentos.

94. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

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

À consideração da Chefia da Entidade Consulente.

Brasília, 07 de outubro de 2023.

Marcelo Benetele Ferreira
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002211202362 e da chave de acesso e4ed9db5



Documento assinado eletronicamente por MARCELO BENETELE FERREIRA, 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 1302817055 e chave de acesso e4ed9db5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO BENETELE FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-10-2023 13:13. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
