



1.
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO SUDESTE DE MINAS
ARQUIVO
RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP:
36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

PARECER n. 00098/2018/ARQU/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23232.000279/2018-31

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: Pregão eletrônico nº 02/2018 para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepcionista, vigia, porteiro, oficial de manutenção predial e copeiragem. Regularidade Formal do Processo. Adequação da modalidade licitatória. Análise das Minutas. Ressalvas e/ou Recomendações.

I. RELATÓRIO

2. Trata-se de processo encaminhado para análise e parecer do IF Sudeste-MG, que tem por objeto a abertura de processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de: recepcionista, vigia, porteiro, oficial de manutenção predial e copeiragem, na modalidade **pregão**, na forma **eletrônica**, do tipo **menor preço**, para atender as necessidades do IF Sudeste – *Campus Muriaé*.

3. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes

1. à fl. 01, termo de abertura de volume;
2. 04, solicitação de abertura de processo licitatório;
3. às fls. 05/06, documento de formalização da demanda, com justificativa, objeto, quantitativos etc., subscrito pelo Diretor;
4. à fl. 08, termo de designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação, subscrito pelo Diretor-Geral;
5. às fls. 44/113v, pesquisa de preços;
6. às fls. 114/134, Convenção Coletiva de Trabalho 2017/2017;
7. à fl. 135, solicitação de disponibilidade orçamentária;
8. à fl. 136, documento atestando disponibilidade orçamentária;
9. às fls. 137/137v, autorização de abertura do processo licitatório, aprovação do termo de referência, justificativa e declaração de disponibilidade orçamentária;
10. à fl. 138, termo de juntada por apensação nº 06/2018;
11. às fls. 139/139v, Portaria nº 921/2012, que delega as competências dos Diretores-Gerais;
12. à fl. 140, Portaria nº 292, de 30 de março de 2016, nomeando a servidora *Valeska Aparecida Almeida Silva* substituta do Diretor-Geral;
13. fl. 141, Portaria nº 107/2017, designando pregoeiros;
14. fl. 141v, Portaria nº 115/2017, designando equipe de apoio;
15. às fls. 142/143v, documentos comprovando aptidão dos pregoeiros para exercerem a função;
16. à fl. 228, declaração de desconformidade do primeiro edital elaborado, devendo desconsiderá-lo;
17. às fls. 226/235, minuta de edital;
18. às fls. 236/288, minuta de termo de referência e anexos;

19. às fls. 269/273, minuta de termo de contrato;
20. às fls. 292/297, estudo preliminar, subscrito pelos servidores pregoeiros e da equipe de apoio;
21. às fls. 298/301, análise de riscos, subscrita pelos servidores pregoeiros e da equipe de apoio
22. à fl. 302, declaração de conformidade do edital, subscrita pelo pregoeiro;
23. à fl. 303/304, consta *check list*;
24. à fl. 305, memorando solicitando encaminhamento dos autos à esta procuradoria;
25. à fl. 306, memorando subscrito pela Diretora solicitando encaminhando os autos a esta procuradoria para emissão de parecer jurídico.

4. É o relatório.

I. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Questões preliminares

2.1.1 Do encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, assim como no inciso IX do artigo 30 do Decreto nº 5.450/2005, acerca do encaminhamento de processos para a Procuradoria Federal:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (grifo nosso)

Art. 30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

IX - parecer jurídico; (grifo nosso)

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

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

8. Ressalte-se que a manifestação que se seguirá limitar-se-á aos **aspectos estritamente jurídicos**, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, à luz do que dispõe o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

2.2. Justificativa da contratação e definição do objeto

9. Ao decidir pela contratação de determinado objeto, deve a Administração apontar as razões por que a contratação se faz necessária para a execução das atividades administrativas, demonstrando de forma clara e específica a relação entre a necessidade administrativa e o objeto a ser contratado.

10. Esse dever se fundamenta no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, no art. 2º, VII, da Lei nº 9.784/1999, no art. 9º, III, do Decreto nº 5.450/2005.

11. No que toca à **especificação do objeto**, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

12. **Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações essenciais aos serviços a serem contratados, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.**

13. Ademais, ressalte-se que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades**. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, **impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.**

14. A ausência de dados seguros e respectiva justificativa acerca dos quantitativos – ainda que estimados – que serão contratados **viola** o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/93, art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02 e o art. 15, V, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, além de comprometer a elaboração do orçamento estimativo.

15. No caso, a justificativa foi juntada aos autos, fl. 137 e no termo de referência, item 2 (fls. 236/236v), e parece que atende as diretrizes apontadas.

2.3. Viabilidade jurídica do objeto: condicionantes à terceirização

16. O Decreto nº 2.271, de 1997, aplicável a toda a Administração Pública Federal, explicita que *“poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”* (art. 1º, caput).

17. O referido decreto, em seguida, **especifica as atividades que poderão ou não ser objeto de execução indireta**, conforme se depreende dos § 1º e § 2º do citado art. 1º, *in verbis*:

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

18. A Instrução Normativa MPOG nº 05\ 2017, por sua vez, reza que as funções objeto da contratação devem observar a nomenclatura da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho ou outra que vier a substituí-la, sendo vedado:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

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

II- as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III- as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV- as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

19. Destaque-se, pois, que deve ser feita a distinção entre cargo/função não ocupada (“vaga” não preenchida), com a ausência de previsão “in abstracto” do cargo/ função nos quadros da instituição, sendo possível a contratação apenas na última hipótese. O caso de “vaga” não preenchida, quando muito, poderia ensejar uma contratação emergencial, mas afóra essa hipótese, em princípio, não pode ser objeto de terceirização.

20. O TCU tem posicionamento firmado no mesmo sentido, como se pode verificar dos julgados seguintes, extraídos da publicação do Tribunal de Contas da União, Licitações & Contratos - Orientações Básicas, 3ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada:

Com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, exclua do Contrato de prestação de serviços as atividades que detenham correlação com as atribuições dos cargos previstos no Quadro de Pessoal ou configurem terceirização de atividades não passíveis de execução indireta, observando o estabelecido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e art. 1º, § 2º do Decreto n.º 2.271, de 1997.” (Acórdão 975/2005 Segunda Câmara).

21. Observe a regra constitucional do concurso público nas admissões de pessoal, abstendo-se de contratar mão-de-obra terceirizada para o desempenho de atividades inerentes ao seu quadro de pessoal. (Acórdão 838/2004 Plenário).

22. Ressalte-se que a regularidade das terceirizações é objeto de contínua apuração pelo TCU que, ordinariamente, determina a substituição dos terceirizados por contratados ou concursados, inclusive com o estabelecimento de cronogramas ou, em outros casos, expede determinação de anulação ou correção de procedimentos licitatórios.

23. Diante disso, **como condição preliminar à contratação, cabe à Administração certificar-se de que, em face dos dispositivos legais citados e a jurisprudência do TCU sobre o tema, o objeto a ser contratado não incorrerá em irregular terceirização.**

24. No caso, a Administração pretende a contratação de serviços continuados de recepcionista, vigia, porteiro, oficial de manutenção predial e copeiragem, que não foram expressamente vedados nas normas acima referidas, pelo que parece viável a terceirização pretendida.

2.4 Estimativa de preço

25. As contratações da Administração Pública demandam a prévia realização de pesquisa de preços e a estimativa de gastos, conclusão que se chega da leitura da norma prevista no art. 15, V, §1º (balizamento das compras em preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública), no art. 40, §2º, II (orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, enquanto parte anexa e integrante ao Edital), e no art. 43, IV (conformidade da proposta com os preços correntes no mercado), da Lei n. 8.666/1993.

26. A pesquisa de preços deverá ser realizada com base na **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014** e suas alterações posteriores, além de observar os dispositivos legais pertinentes.

27. Ante a inabilidade e incompetência técnica deste órgão jurídico-consultivo para aferição quanto ao conteúdo da economicidade, **a Administração Pública assume, por seus órgãos e setores competentes, o ônus e consequências dessa incumbência.**

28. Às ff. 42/43 temos a forma como foi elaborada a planilha de formação de custos e preços. Nesta informação, vemos que foi obtido o orçamento apenas de uma empresa.

29. Observo que a IN n. 7/14 mencionada nesta justificativa não mais está em vigor, porque os artigos que alterou na IN 5/14, foram posteriormente alterados novamente, em 2017.

30. Esta IN assim dispõe (redação atualizada):

"Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: .
(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Pannel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;
(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

31. Inicialmente, solicito seja esclarecido se os orçamentos foram pedidos separadamente para várias empresas que operam com cada mão de obra específica (vigia, copeira, etc.). Mas isso apenas para a impossibilidade da pesquisa a seguir comentada.

32. Em segundo lugar, foi proferido recentemente o PARECER nº 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, cuja conclusão é a seguinte:

“I - NA PESQUISA DE PREÇOS PRÉVIA ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, DEVE O GESTOR UTILIZAR OS PARÂMETROS DO ART. 2º DA IN SLTI/MP N.º 05/2014, PRIORIZANDO-SE OS VALORES COLHIDOS A PARTIR DO PAINEL DE PREÇOS E DAS CONTRATAÇÕES SIMILARES DE OUTROS ENTES PÚBLICOS, PARA, A PARTIR DO MATERIAL COLETADO, EFETUAR A ANÁLISE CRÍTICA DOS VALORES E DECIDIR, DE FORMA MOTIVADA, PELA UTILIZAÇÃO COMBINADA OU NÃO DOS PREÇOS OBTIDOS A FIM DE COMPOR O PREÇO DE REFERÊNCIA DA FUTURA CONTRATAÇÃO;

II- DEVE O GESTOR FICAR ATENTO AOS CASOS NOS QUAIS A UTILIZAÇÃO DOS PARÂMETROS PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ARTIGO 2º DA IN Nº 05/2014-SLTI/MP SE MOSTRE INEFICAZ, SITUAÇÕES ESSAS EM QUE AS ORIENTAÇÕES DO TCU PARA O USO DO CONCEITO DE “CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS” DEVEM PREVALECER, OU SEJA, A PESQUISA DE PREÇOS DEVE SER FEITA EM VARIADAS FONTES, TAIS COMO: CONTRATAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS, PESQUISA COM FORNECEDORES, BANCOS DE PREÇOS, TABELAS DE FABRICANTES, SITES ESPECIALIZADOS, ENTRE OUTROS, SEMPRE BUSCANDO O PREÇO DE MERCADO DO QUE SE DESEJA ADQUIRIR;

III - O DISPOSTO NOS INCISOS ANTERIORES NÃO SE APLICA ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TENDO EM VISTA O DISPOSTO NO ART. 5º DA IN SLTI/MP N.º 05/2014, QUE DETERMINA A INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, PARA A FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DESSE TIPO DE CONTRATAÇÃO.

IV - A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO NOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA ESTARÁ ASSEGURADA QUANDO HOVER PREVISÃO NO AJUSTE DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ITEM 7 DO ANEXO IX DA IN Nº 05/2017-SEGES/MP;

V - A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO NOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA ESTARÁ ASSEGURADA QUANDO HOVER PREVISÃO CONTRATUAL DE ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, O QUE NÃO IMPEDE QUE O GESTOR, DIANTE DAS ESPECIFICIDADES DO CONTRATO FIRMADO, DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME, DA ADEQUAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS QUE FUNDAMENTOU O VALOR DE REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO, DA REALIDADE DE MERCADO, BEM COMO DA EVENTUAL OCORRÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIAS ATÍPICAS NO SETOR DA CONTRATAÇÃO, DECIDA, DE MANEIRA FUNDAMENTADA, PELA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS.”

Portanto, existem várias outras formas de pesquisa, inclusive junto a outros órgãos públicos, que devem ser esgotadas. Na verdade, devem ser priorizadas. As Norma e o Parecer acima são bem

claros, dispensando maiores explicações.

33. Desta forma, deve a Administração cumprir a Norma e o Parecer citados, tentando efetuar a pesquisa de preços, priorizando a utilização do Pannel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; e verificando as contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços, o que, s.m.j., não foi feito.

34. Deve a Administração, após a pesquisa realizada, certificar que a fez nos termos da Norma e do Parecer acima mencionados.

35. De notar que os custos são principalmente decorrentes das CCT's, neste caso. Mas como há sempre variação em razão de BDI e de material, há necessidade da pesquisa.

2.5 Planilha de custos

36. O art. 7º, §2º, inc. II, da Lei n. 8.666/93, determina a elaboração de planilha de custos e formação de preços, com o detalhamento de todos os custos envolvidos.

37. A adoção da planilha de custo é bastante recomendada, posto que, além de identificar os elementos que compõem o preço dos serviços, tornará possível a avaliação da exequibilidade das propostas na ocasião do certame, bem como será de suma importância para avaliação de eventuais desdobramentos contratuais futuros, como, por exemplo, o pedido de reequilíbrio contratual, ou de repactuação de preços, quando aplicável.

38. Assim, a não ser que a natureza do objeto da contratação torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos incidentes, tal planilha deverá ser elaborada, separando os custos relativos a cinco elementos mínimos: mão-de-obra, insumos, despesas operacionais administrativas, lucro e tributos, cabendo à Administração avaliar, de acordo com cada modalidade de serviço, quais os demais elementos porventura incidentes, incluindo-os no modelo de planilha, conforme preconiza o disposto no subitem b.1. do item 2.9 do Anexo V, da IN n. 05/2017/SLTI/MPOG.

39. **No caso, a Administração de elaborar as planilhas, inclusive após a realização de pesquisas na forma acima mencionada, elcarecendo se as atuais são as de ff. 49/113v, e se foi utilizado o modelo na IN 05/2017, devendo ser a este adequada.**

2.6 Disponibilidade orçamentária

40. A Administração Pública, como regra, não pode instaurar processo licitatório sem que disponha de recursos orçamentários para honrar as obrigações pecuniárias dele decorrentes, nos termos do art. 14, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual *“nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento”*.

41. No tocante à disponibilidade orçamentária consta, fls. 136/137, declaração de existência de recursos para atender as despesas decorrentes da execução contratual, para o exercício financeiro de 2018, com a indicação da respectiva fonte de recursos e plano de trabalho.

2.7 Do procedimento licitatório escolhido

42. No âmbito do procedimento licitatório escolhido, destaca-se a avaliação quanto:

- à modalidade e tipo licitatórios;
- à observância do princípio geral de parcelamento do objeto;
- à previsão de participação exclusiva do certame às ME, EPP e cooperativas equivalentes, quando for o caso; e
- à previsão de critérios de sustentabilidade.

Modalidade e tipo licitatórios escolhidos

43. A Lei nº 10.520/2002 estabelece, no artigo 1º, que o pregão somente poderá ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

44. O correto enquadramento do objeto da licitação cabe ao setor técnico da Administração, conforme Orientação Normativa n. 54, da Advocacia-Geral da União:

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

45. Segundo o art. 4º do Decreto nº 5.450, de 2005, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida por meio da modalidade Pregão, de preferência, em sua forma eletrônica, sendo que a utilização da forma presencial deve ser devidamente justificada.

46. Quanto ao tipo de licitação, ressalta-se que o único possível, na modalidade pregão eletrônico, é o do menor preço, conforme art. 2º, do Decreto n. 5.450/2005.

47. O objeto da presente licitação foi classificado pela Administração como bem de natureza comum, conforme item 3.1, fl. 236v, nos termos do §1º, do art. 1º, da Lei n. 10.520/2002.

Parcelamento do objeto e dos serviços referentes ao oficial de manutenção predial

48. A regra geral é a licitação dividida por itens, nos termos da Súmula 247 do TCU.

49. No entanto, no presente caso, temos que verificar se os serviços são especializados ou não.

50. No Estudos Preliminar, item 2, e no Termo de Referência – TR, item 2.2.2, está previsto que o oficial de serviço de manutenção predial fará serviços na estrutura. Mais adiante ambos parecem especificar meros reparos. Mas isso deve ficar claro (o que seria manutenção na estrutura física dos prédios). Inclusive, o item 7.2.3.2, da minuta de edital, aponta o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais. O enquadramento sindical normalmente é feito pela atividade relevante do empregador. É preciso ver se os empregadores serão empresas de engenharia e se realmente esta é a convenção adequada. A oitiva da Engenharia do IF SUDESTE nos parece necessária.

51. Desta forma, deve ser verificado junto à Engenharia do IF SUDESTE se é serviço de engenharia, bem como se realmente estaria sendo utilizada a CCT correta.

52. Precisa ainda saber se este serviço é especializado ou não, mesmo que não seja de engenharia, para saber os fins a seguir exposto.

53. O E. TCU, no AC-1214-17/13-P, assim recomendou:

"9.1.16 deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados, a exemplo de limpeza, copeiragem, garçom, sendo objeto de parcelamento os serviços em que reste comprovado que as empresas atuam no mercado de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática;"

54. Portanto, os serviços não especializados devem ser licitados em grupo único, a menos que haja justificativa para não o fazer. Mas é preciso que haja estudo sobre a conveniência da reunião de serviços diferentes, não especializados. Isso pode ser feito, por exemplo, avaliando se é mais econômico unir serviços de porteiro, com os de vigia, ou mesmo todos os serviços simples, ou justificando caso seja melhor licitar em separado estes itens. Isso deve ser feito com todos os itens. Solicito assim que o item 7, do Estudo Preliminar, enfrente esta questão de forma mais específica. Sugerimos uma revisão neste ponto, para que a licitação obtenha a maior vantajosidade possível.

Demais requisitos formais

55. Já no tocante aos requisitos formais a serem observados, é necessário observar:
- a **formação regular dos autos**, incluindo, avaliação de **conformidade legal do procedimento da contratação**, preferencialmente com base nas disposições do anexo I da ON\SEGES 02\2016, no que couber, devendo a lista de verificação (*check list*) ser juntada ao processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento (art. 36);
 - a **autorização para abertura da licitação** (art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555, de 2000 e art. 30, inc. V do Decreto nº 5.450, de 2005);
 - a **designação de pregoeiro e equipe de apoio**, comprovando a qualificação do pregoeiro para exercer a função (inciso IV, do art. 3º, da Lei n. 10.520/2002);
 - designação do fiscal execução.
56. **Nos autos submetidos à análise foram constatadas as seguintes incongruência: i) falta de numeração, carimbo e assinatura nas páginas de verso que possuem conteúdo; ii) no *check list* não consta referência ao número das páginas que se encontram os documentos. Portanto, necessário proceder à sua regularização.**
57. **A exigência de autorização para abertura da licitação foi cumprida às fls 137/137v.**
58. A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio, inclusive com comprovação da qualificação do pregoeiro foi cumprida às fls 141/143v.
59. O art. 67, da Lei 8.666/93 determina a **designação de fiscal** para acompanhar a execução do contrato, que inclusive deve informar o valor anterior da contratação, bem como se o objeto foi executado ou não nos moldes contratados.
60. No caso, observa-se que a exigência **não foi cumprida**, razão porque recomenda-se a correção do vício.

Análise das minutas de termo de referência, edital e contrato

Minuta de termo de referência

61. Dispõe o artigo 9º, §2º, do Decreto n. 5.450/05 que “*O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva*”.
62. Em sua elaboração, a Administração deve atentar para os requisitos descritos no art. 8º, inc. II e art. 21, inc. II do Decreto nº 3.555, de 2000, art. 9º, incs. I e II do Decreto nº 5.450, de 2005, e na Instrução Normativa SEGES nº 05, de 2017.
63. Necessário ainda, observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, por se tratar de requisito de encaminhamento dos autos à Procuradoria.
64. **O projeto básico ou termo de referência** deve ser elaborado a partir dos estudos preliminares, do gerenciamento de risco e **conforme diretrizes do anexo V**, devendo ser utilizados os modelos de minutas padronizados da Advocacia-Geral da União e os cadernos de logística da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber, justificando eventual alteração ou não utilização, determinação também aplicável ao modelo de edital (arts. 28, 29 e 35).

65. O termo de referência deve conter (art. 30): I – definição do objeto, II – justificativa da necessidade da contratação, III – descrição da solução (o objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação), IV – requisitos contratação (descrição do serviço), V – modelo de execução do objeto (modelo de ordem de serviço), VI – modelo de gestão do contrato (como a execução do objeto será fiscalizada), VII – critérios de medição e pagamento (metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados), VIII - forma de seleção do fornecedor (mediante licitação), IX – critérios de seleção do fornecedor (critérios de aceitabilidade dos preços unitários e total da proposta e requisitos de habilitação), X – estimativa detalhada do preço, com ampla pesquisa de mercado, nos termos da IN 05\2014, XI – adequação orçamentária.

66. Não poderá ser contratado o mesmo prestador para realizar serviços de execução, de subsídios ou assistência à fiscalização ou supervisão relativos ao mesmo objeto, em atenção à necessária segregação de funções (art. 31).

67. No tocante aos contratos de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, necessário observar se consta entre as obrigações da contratada (ou nas disposições do termo de referência ou da minuta de contrato sobre a execução contratual), a observância aos requisitos previstos no art. 17 da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 2017, quais sejam: que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação do serviço (inc. I), sem compartilhar os recursos humanos e materiais disponíveis para a execução simultânea de outros contratos (inc. II) e a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados no contrato (II).

68. Nesse contexto, é importante destacar que os serviços podem ser prestados fora da dependência da contratante, desde que não sejam prestados nas dependências da contratada.

69. Para os serviços de **vigilância e de limpeza ou conservação**, deverão também ser observadas as regras previstas no **anexo VI** (art. 32).

70. O termo de referência deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente, conforme art. 9º, inc. II do Decreto nº 5.450, de 2005 e art. 8º, inc. IV do Decreto nº 3.555, de 2000.

71. **Verifica-se que a Administração adotou os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União (fl. 302), atitude louvável, por prestar importante colaboração na uniformização dos procedimentos com vistas ao aperfeiçoamento, eficiência, e celeridade nos processos licitatórios.**

72. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressalta-se que o gestor responsável deverá tomar as medidas de cautela quanto a eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas para a sua adequação ao caso concreto.

73. No caso específico dos autos, o termo de referência foi anexado às fls. 236v/251v. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, ele parece conter as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes.

74. **No caso, consta, à f. 137, aprovação do Termo de Referência de ff. 20 a 36, que é o que analisaremos, presumindo ser igual ao anexado à minuta de edital.**

75. Reafirmamos a necessidade, acima comentada, de se verificar, à luz do AC-1214-17/13-P, que a Administração deve verificar se é mais econômico unir os serviços não especializados e verificar se o serviço de oficial de manutenção predial é de engenharia e especializado.

76. Verifico ainda, do Estudo Preliminar, e do Termo de Referência, que está sendo exigido atestado de bons antecedentes para a mão de obra.

77. A minuta padrão da AGU para a elaboração do TR traz a seguinte Nota Explicativa, no item 14.14.1

"Nota explicativa: Excepcionalmente, em determinadas contratações, podem ser exigidos os atestados de antecedentes criminais ou outros que forem pertinentes apenas quando imprescindível à segurança de pessoas, bens, informações ou instalações, de forma motivada."

78. Deve a Administração justificar a excepcionalidade da medida, evitando cláusula inúteis e restritivas.
79. O item 4.6.9, do TR, diz que as guaritas funcionarão 24 horas e o item 4.6.26 diz que os vigias terão as jornadas definidas pela contratante conjuntamente com o preposto.
80. Não nos parece adequada a redação. O TR deve trazer a jornada ou ao menos quantificá-la, sem que possa depender do preposto, até porque este é mero empregado da contratada.
81. Caso se trate de posto de trabalho de 12/36 (parece ser o caso, conforme f. 57), devem ser observada a Reforma Trabalhista. A Administração pode obter as orientações necessárias no Site “comprasgovernamentais.gov.br”, na aba “Orientações e Procedimentos”, no ícone “Aspectos da reforma trabalhista” (link: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/orientacoes-e-procedimentos/orientacoes-reformatrabalhista>).
82. O mesmo se aplica ao porteiro, aparentemente com jornada de 12/36 (f. 64).

No TR, temos, no item 6.1, metodologia de avaliação conforme Portaria interna. Mas a Instrução Normativa n. 5, de 25 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Anexo V-B, prevê o Instrumento de Medição de Resultado, definido no Anexo I, como o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. Solicito verificar se o modelo adotado nesta licitação e na referida Portaria interna estão de acordo com o estabelecido pela IN 05/2017.

83. O TR deve trazer os requisitos da contratação, que constam do Estudo Preliminar, nos termos do art. 30, IV, da IN 05/17, devendo sofrer este acréscimo.

O item 8.8 fala em equipamentos que serão pagos pela sua depreciação, o que deve ser esclarecido, para especificar quais são estes equipamentos, seus valores, depreciação e onde estarão na planilha de preços e custos este pagamento.

84. Deve ser esclarecido ou corrigido o uso da expressão “região metropolitana” no item 12.13, do TR.

Minuta de Edital e anexos

85. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 9º, inc. IV e V do Decreto nº 5.450 (pregão eletrônico) e art. 40 da Lei nº 8.666/93.

86. **No caso, a Administração, conforme documento às fl. 302, utilizou o modelo padrão disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, razão por que nada se tem a acrescentar.**

87. A minuta de edital deverá ser adaptada às soluções dadas ao TR, nas formas acima mencionadas para o Estudo Preliminar e para o TR.

88. A minuta de edital deve ser conferida porque traz dois itens com o mesmo número 19.

89. **No mais, feitas alterações em decorrência de alterações acima propostas para o TR, a minuta do edital e anexos de fls. 225/235 atende tais exigências, razão pela qual opina-se pela sua aprovação.**

Minuta de Contrato ou utilização de instrumento substitutivo

90. O art. 55 da Lei 8.666/93 é o que determina as cláusulas necessárias em todo contrato, dentre as quais se destaca – por serem de fundamental importância e por não estarem previstas nos autos as que estabelecem: (i) a vinculação da Nota de Empenho à proposta; (ii) as penalidades cabíveis e as multas por atraso ou descumprimento

injustificado de uma das obrigações previstas na lei ou no termo de referência; **(iii)** os casos de rescisão; **(iv)** o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei n.º 8.666/93; **(v)** a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação; etc.

91. Deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no termo de referência e edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

92. **No caso, a minuta do Termo de Contrato (fls. 269v/273) parece atender a tais premissas, motivo pelo qual opina-se por sua aprovação.**

III. CONCLUSÃO

93. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **o parecer é pela aprovação do edital e anexos, desde que cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer.**

94. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo. Ademais, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações.

95. Deverá a Administração compatibilizar as alterações promovidas entre edital, termo de referência e contrato, a fim de verificar se há alguma divergência entre as cláusulas idênticas previstas nos documentos, evitando incongruências capazes de gerar nulidade do procedimento.

96. Era o que me cabia opinar.

Juiz de Fora, 06 de abril de 2018.

MARCELO ROGÉRIO BARRAGAT
PROCURADORA FEDERAL
Chefe da PF IF SUDESTE MG, em substituição
OAB/MG 66.708 - Mat. 1063445

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23232000279201831 e da chave de acesso 46c5a696

Documento assinado eletronicamente por MARCELO ROGERIO BARRAGAT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 122743369 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ROGERIO BARRAGAT. Data e Hora: 09-04-2018 20:09. Número de Série: 1339475373076111427. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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

PARECER Nº 56/2018 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 06 de Abril de 2018

PARECER_N_98-2018.pdf

Total de páginas do documento original: 12

(Assinado digitalmente em 11/04/2018 08:38)

DIEGO DA SILVA AUGUSTO

COORDENADOR

1252523

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **56**, ano: **2018**, tipo: **PARECER**, data de emissão: **06/04/2018** e o código de verificação: **245d649c59**