



**Pregão**  
Serviços Continuado com DE.   
COM SRP  
Lei n° 14.133/2021

* Este modelo não é aplicável para contratações de TIC.
* Processos instruídos com fundamento na Lei n.º 8.666/93,   
  Lei n. 10.520/02 e Lei n. 12.462/11, nos termos do art.191   
  da Lei n.º 14.133/21.
* Licitações processadas por pregão eletrônico, para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.
* Pressupõe-se a adoção pela Administração Pública dos modelos de editais,   
  termos de referência, contratos e atas de registro de preços (se for o caso)   
  aprovados pela[Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da   
  Advocacia-Geral da União (CNMLC)](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133).

**HIPÓTESES DE APLICAÇÃO**

**NÃO APLICÁVEL**

* O modelo pretende uniformizar a atuação consultiva   
  no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.
* Os pareceres estão em permanente aperfeiçoamento pela Câmara   
  Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos da PGF.
* O modelo foi elaborado pensando-se razoavelmente em tudo que pode   
  ser objeto de recomendação em um processo, de modo que nem sempre   
  precisará ser adotado de maneira integral. Recomenda-se que seja objeto   
  de avaliação crítica, pela Procuradoria Federal junto à Autarquia ou   
  Fundação Pública Federal, de acordo com as peculiaridades da entidade,   
  para excluir ou adaptar os trechos que abordam temas sobre os quais o   
  órgão consulente já tenha maturidade.
* Após a devida personalização, recomenda-se seja ser cadastrado   
  como modelo local no SAPIENS, mais adequado a cada realidade.
* Destaca-se, no entanto, que somente o Procurador Federal oficiante,   
  no exercício de sua autonomia funcional, poderá avaliar a pertinência   
  de manter os textos integralmente ou a necessidade de inclusão de   
  um ou de diversos tópicos para adequar ao caso concreto.

**POR QUE UTILIZAR   
ESTE MODELO?**

[](https://www.youtube.com/watch?v=w3iB5qsN6zY)

Assista o vídeo sobre esse parecer pelo   
Qr-Code ao lado

Atualização: abril/2023  
Sugestões, elogios e críticas: [pgf.cpuc@agu.gov.br](mailto:consultoria.pgf@agu.gov.br)



* Quando o processo não estiver instruído com documento ou informação   
  essencial para a análise da Procuradoria Federal, sugere-se a sua devolução por cota, indicando-se todas as falhas encontradas na instrução processual. Se o processo não contiver todas as informações exigidas pelos instrumentos normativos que regem a matéria, mas a falta puder ser suprida em momento posterior, recomenda-se haja o prosseguimento da análise pelo oficiante, com a aprovação condicionada do edital/contrato/ termo aditivo.
* É medida de boa prática destacar as orientações já atendidas pelo órgão.
* As recomendações realizadas ao longo do parecer que demandem atuação da autoridade devem ser destacadas no texto e expressamente indicadas no tópico da conclusão.
* Para facilitar a utilização do modelo, os parágrafos desse parecer parametrizado não foram numerados. No entanto, recomenda-se a numeração para viabilizar a indicação dos itens a serem observados   
  no tópico da conclusão.
* O modelo está configurado de acordo com as normas da Portaria nº 1.399,   
  de 2009, e seu anexo, do Advogado-Geral da União. O Procurador Federal   
  deve atentar, no desenvolvimento do parecer, para o cumprimento integral   
  das orientações da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União pertinentes à matéria.

**ATENÇÃO**

Deverão ser excluídas.

Texto sugerido para a estrutura do parecer.

Estrutura para a avaliação e adaptação pelo Procurador, diante das peculiaridades do caso concreto.

Indica existência de opções alternativas a serem adotadas pelo parecerista quando da análise do  
caso concreto. As opções são excludentes,   
competindo ao Procurador Federal oficiante excluir aquela(s) não contemplada(s).

Texto destacado em Azul

Texto na cor Vermelha

Texto na cor Preta

Notas explicativas

**COMO USAR?**

****

* Todas as marcações de cores e sugestões de redação não utilizadas devem   
  ser excluídas do texto final do parecer, inclusive esse quadro explicativo.

# EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETO Nº 11.462, DE 2023, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678, DE 2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 2021, DECRETO Nº 10.947, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, DE 2022, PORTARIA ME Nº 7.828, DE 2022, DECRETO Nº 11.246, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. [COMPLEMENTAR COM ESPECIFICIDADES]. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

**RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de XXX, no valor estimado de R$ XXX.

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

* documento de formalização da demanda (fls. SEI n. )
* autorização da autoridade administrativa (fls. SEI n. )
* estudos técnicos preliminares (fls. SEI n. )
* mapa de gerenciamento de riscos (fls. SEI n. )
* pesquisa de preços (fls. SEI n. )
* mapa comparativo de preços (fls. SEI n. )
* despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. SEI n.)
* termo de referência (fls. SEI n. )
* divulgação da intenção de registro de preços (fls. SEI n. );
* ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. SEI n. )
* indicação da disponibilidade orçamentária (fls. SEI n. )
* minuta de edital com anexos (fls. SEI n. )
* lista de verificação da regularidade processual (fls. SEI n. )
* certificado de adoção das minutas padrão da AGU (fls. SEI n. )

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

É o relatório.

**DA FUNDAMENTAÇÃO**

**DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, *caput*, da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.133-2021?OpenDocument). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

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 n° 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)

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

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

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei nº. 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002, e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 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, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460).

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

Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do [Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2010.193-2019?OpenDocument) A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência encontra-se atendida às fls. XXX/no doc. SEI n. XXX.

**OU**

**Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (**art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022**)**.

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

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** As disposições do Decreto n.º 10.193, de 2019, **não se aplicam** às agências reguladoras, nos termos do art. 1º, parágrafo único, II. |

Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração ([Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022,](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2010.947-2022?OpenDocument) art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida às fls. XXX/no doc. SEI n. XXX.

**OU**

Tal providência não se encontra completamente atendida nos autos, logo recomenda-se que a Administração ateste que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual do ente E/OU está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

Por fim, deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do [Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.540-2015?OpenDocument).

**OU**

Por fim, observa-se que às fls. XXX/no doc. SEI n. XXX foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do [Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.540-2015?OpenDocument).

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** O Procurador deverá atentar para o disposto na Portaria nº 179, de 22 de abril de 2019, **alterada pela Portaria 5.168, de 2021**, editada pelo Ministro da Economia, verificando, à luz do normativo, se a contratação do objeto escolhido pela Administração encontra-se suspensa (aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista).  Caso se trate de licitação para contratar sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Federal no âmbito do Distrito Federal e entorno, deverá ser observado o disposto na Portaria nº 6, de 15 de janeiro de 2018, do então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O ato atribui exclusividade à Central de Compras para realizar procedimentos licitatórios visando à contratação dos referidos serviços, ressalvando as necessidades de transporte relacionadas ao desenvolvimento das atividades finalísticas, institucionais ou de representação e aos transportes aéreo, fluvial e marítimo.  Por ocasião da análise, deverá ser confirmada a vigência ou alteração das mencionadas Portarias Ministeriais.  Os tópicos abaixo deverão ser utilizados **alternativamente**e apenas se incidir, no caso, hipótese de **suspensão** ou **vedação** da contratação do objeto. |

No caso, percebe-se que a contratação do objeto pretendido se encontra suspensa nos termos do art. 1º da Portaria ME nº 179, de 22 de abril de 2019 (**OU vedada pela Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018**). Nesse sentido, não há como se prosseguir com a contratação.

**OU**

No caso, percebe-se que a contratação do objeto pretendido se encontra suspensa nos termos do art. 1º da Portaria ME nº 179, de 22 de abril de 2019. Desta forma, para que haja o prosseguimento da contratação, torna-se necessário juntar a autorização prevista no art. 1º, § 2º ou no art. 2º da mencionada Portaria.

**OU**

Nas contratações de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores no DF e entorno, deve ser verificado se a contratação não se encontra prevista entre as hipóteses de vedação da Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018, conforme orientações a serem expedidas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme arts. 1º, *caput*, 3º e 5º do referido ato.

**OU**

Quanto ao objeto contratual, percebe-se que, aparentemente, a contratação pretendida se encontra vedada pela Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018. Nesse sentido, não há como se prosseguir com a licitação sem que haja a demonstração nos autos de que o objeto poderá ser contratado, com amparo no permissivo do art. 1º, parágrafo único, do referido ato.

**DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

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, de 1º de abril de 2021](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.133-2021?OpenDocument) c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014, item XXX do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

**OU**

Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como um serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XIII, e art. 29 da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.133-2021?OpenDocument) c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014. Se esse for o caso, somente será possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021).

**DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O Sistema de Registro de Preços - SRP - **poderá** ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso, verifica-se que a Administração indicou, às fls./no doc. SEI n. xxxx, que o SRP foi adotado em razão de xxxxxx, enquadrando a contratação no art. 3º, caput, **E/OU** inciso xx do Decreto nº 11.462, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

**OU**

No caso, verifica-se que a Administração não apresentou justificativa da pertinência de adoção do SRP nem fez o devido enquadramento nas hipóteses previstas, razão pela qual não se faz possível conferir a adequação da escolha, **devendo tal motivação ser apresentada.**

**DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).

Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, (item XX do termo de referência), **é vedada a participação** de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

Às fls. XXX/No doc. SEI n. XXXX, percebe-se que houve a referida divulgação.

**OU**

No caso, apesar de não ter havido a referida divulgação, foi informado que o órgão ou a entidade gerenciadora **é o único contratante** (fls. XXX/ no doc. SEI n. XXXX).

**OU**

No caso, não consta a divulgação da intenção de registro de preços, nem informação de que o órgão ou a entidade gerenciadora é o único contratante, **razão pela qual deve ser realizada a intenção de registro de preços ou justificada a não divulgação do ato**, na forma art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023.

**PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

**Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**

A Advocacia-Geral da União (AGU) 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.

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/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf ou em https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna.

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.

Oportuno registrar que o documento 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.

**Documentos necessários ao planejamento da contratação**

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME nº 98, de 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.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, às fls. XXX/aos docs. SEI n. XXX.

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

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

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do [Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2010.947-2022?OpenDocument), 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.

**OU**

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que não foram previstos todos os conteúdos do art. 8º do [Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2010.947-2022?OpenDocument). Pelo exposto, deverá a Administração justificar a necessidade da contratação / indicar a data pretendida para a conclusão da contratação / informar o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

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, de 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).

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

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. XXX/ao doc. SEI n. XXXX.

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

**OU**

Percebe-se, entretanto, que referido documento não contempla todos os elementos exigidos pelo art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Dessa forma, o documento deverá ser ajustado, para que passe a tratar dos conteúdos exigíveis, sendo que os elementos obrigatórios devem ser necessariamente contemplados, ao passo que eventual ausência dos demais elementos deve ser devidamente justificada (art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

|  |
| --- |
| **Nota Explicativa:**Caso não conste ETP dos autos, deve-se utilizar o item abaixo: |

Verifica-se que a Administração não apresentou o estudo técnico preliminar e a hipótese não se enquadra nas exceções do art. 14, da IN SEGES nº 58, de 2022. Deverá, portanto, sanar a irregularidade, elaborando o documento conforme as orientações traçadas acima, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e § 1º) e da IN SEGES nº 58, de 2022.

**Gerenciamento de riscos**

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).

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-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais.

​

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado 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 (fls. XXX/SEI n. XXX).

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

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, de 2017).

**OU**

**Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que não foi juntado aos autos, o que deve ser providenciado (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).**

**OU**

**Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos, mas não está de acordo com o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, pois falta a indicação, para cada risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017). (OU a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017). Sendo assim, recomenda-se a adequação do mapa de riscos às determinações da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.**

**Termo de referência**

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, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

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

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (fls. XXX/doc. SEI n. XXX).

Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (fls. XXX/doc. SEI n. XXX).

**OU**

Além disso, muito embora não tenha sido juntada ao feito declaração da área técnica sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência se baseou no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela AGU.

# 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, LI, c/c art. 19, II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

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

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos no conteúdo do Termo de Referência, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no modelo de minuta de Termo de Referência elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da AGU. Nesse caso, deverá ser utilizado o texto abaixo colacionado, com indicação das recomendações consideradas necessárias pelo órgão consultivo, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto. |

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

* em se tratando de **registro de preços** com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023 (item XX do termo de referência), **é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa** (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023**), o que demanda ajustes no termo de referência;**
* no caso de serviço continuado, **item XXX**: a respeito da fixação da vigência em 05 (cinco) anos, o art. 106 da Lei n.º 14.133, de 2021, 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.

* deve haver indicação de qual será o regime de execução do contrato, cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n. 14.133, de 2021. Verifica-se que a minuta de contrato remete ao TR (Cláusula xx), porém, o TR é omisso no ponto. Recomenda-se, assim, utilizar a seguinte redação, fazendo-se a adaptação necessária conforme o caso concreto:

X.XX. A presente contratação adotará como regime de execução a ... (Empreitada por Preço Unitário/Empreitada por Preço Global/Contratação por Tarefa/Empreitada Integral)

* A escolha do regime de execução deverá ser justificada, conforme será abordado em tópico específico deste parecer.
* recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira dos itens XXX, 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, XXI, da Constituição Federal e art. 70, III, da Lei nº 14.133, de 2021). 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;
* 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, de 2021);
* 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, de 2021);
* 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, de 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 sopese os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.
* a exigência de habilitação do subitem XXX deve ser considerada indevida, pois esse documento não está contemplado como documento de habilitação nos arts. 62 a 69 da Lei nº 14.133, de 2021;

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***O Procurador deverá atentar para a formulação de exigências abusivas, tais como: certificações não obrigatórias por lei; certificação de qualidade de café (serviço com fornecimento); certificações ABNT; registro ou inscrição em entidades de fiscalização, sem previsão legal; apresentação de nota fiscal de prestação de serviços, por ausência de amparo legal e por restringir a competitividade da licitação.  Acerca das exigências de qualificação técnica, sugere-se a consulta aos seguintes acórdãos prolatados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, a saber: Acórdão 1095, de 2018, Acórdão 891, de 2018, [Acórdão 134/2017](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A134%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1), [Acórdão 2066/2016](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProxyHighlight?base=ACORDAO&ano=2016&numero=2066&colegiado=P), [Acórdão 2769/2014](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-122765&texto=2532382532382532382b2532384e554d41434f5244414f253341323736392b4f522b4e554d52454c4143414f253341323736392532392532392532392b414e442b2532382b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031342b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f253341323031342532392532392532392b414e442b2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f253232&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1) e Acórdão 2914/2013. |

* com relação à capacidade técnico-profissional (item XXX do TR), esclareça que a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional);

* de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229, de 2008-Plenário, Acórdão nº 2.303, de 2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021) (**E/OU** justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);

* suprimir o tempo mínimo de experiência exigido no subitem XXX, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, pois, de acordo com o TCU, "*É ilegal a exigência de comprovação, para fim de qualificação técnico-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, porquanto o rol de exigências de habilitação previsto na Lei n.º 8.666, de 1993 é taxativo*"  (Enunciado da Jurisprudência Selecionada, cf. Acórdão nº 134, de 2017 - Plenário);
* juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

* compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações dos itens XXX deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos, tais quais XXX;
* suprimir do termo de referência os subitens que mencionam o Instrumento de Medição do Resultado - IMR, pois o mesmo, por não constar dos anexos, aparentemente não será adotado na presente contratação;
* 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;
* 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, de 2017);
* como o subitem XXX previu a possibilidade de pagamento de horas extras, 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, de 2017);
* 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;

|  |
| --- |
| **Nota Explicativa:**Tendo em vista a edição da Lei n.º 13.932, de 11 de dezembro de 2019, que extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 2020, a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar n.º 110/2001, sugere-se alertar 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, 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 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. |

|  |
| --- |
| **Nota Explicativa:**Sugere-se alertar 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. . |

|  |
| --- |
| **Nota Explicativa:**Em se tratando de licitação para contratação de serviços de **vigilância ou limpeza e conservação,** sugere-se avaliar a necessidade de inclusão das seguintes recomendações, de acordo com as especificidades do caso concreto: |

* verificar se todas as exigências do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, foram cumpridas (para serviço de vigilância) **OU** verificar se todas as exigências do anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, foram cumpridas (para serviço de limpeza);
* justificar 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, de 2017);
* justificar 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 de 2017);
* ​atentar 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, de 2017;
* indicar, 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, de 2017); (para serviço de limpeza)
* justificar 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, de 2017); (para serviço de limpeza)
* atentar 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, de 2017; (para serviço de limpeza)

* Em serviços de vigilância, atentar para a regra do item 9 do anexo VI-A da IN SEGES/MP nº 05, de 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.

Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).

**OU**

Destaca-se que não foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara), o que deve ser providenciado.

**OU**

Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o sigiloso, conforme permissão do art. 24 da Lei nº 14.133/2021. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

**OU**

Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável para a aplicação do desconto devem constar obrigatoriamente do instrumento convocatório, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o que foi observado no presente caso (OU o que deve ser regularizado no presente caso).

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

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

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (fls. XXX/doc. SEI XXX).

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.

**OU**

No caso, não consta a justificativa da contratação nos autos, sendo indispensável que a Administração a providencie em conformidade com as diretrizes da IN SEGES nº 58, de 2022. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de dos quantitativos a serem licitados.

**OU**

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

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

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

a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;

c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

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

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, I, e §2º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Se houver indícios de que há especificação restritiva, acrescentar o tópico abaixo: |

Diante dessa exigência legal, percebe-se que, aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição, uma vez que foi exigido XXX. Desse modo, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a aquisição de bens com essas características, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** O Procurador deverá avaliar a incidência, no caso concreto, da previsão constante dos arts. 31 e 42 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05, de 2017, que estabelecem requisitos para a contratação de empresa para desempenhar a atividade de fiscalização contratual. |

**Da viabilidade jurídica da terceirização**

O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, 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.

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 n. 14.133, de 2021.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso conste dos autos declaração expressa de que as atividades podem ser terceirizadas, deverá ser acrescentado o trecho abaixo: |

Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou, à fl. XXX/doc. SEI XXX, que as atividades podem ser terceirizadas em razão de XXX. Não certificou, contudo, se estariam ou não compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do ente.

Nesse sentido, como condição para o prosseguimento da licitação, deverá haver a manifestação sobre a incidência ou não da vedação disposta no inc. XXX do art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017).

**OU**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso existam indícios de que a terceirização das atividades é vedada, poderá haver a substituição dos dois parágrafos acima transcritos pelo parágrafo abaixo: |

Diante desse quadro normativo, percebe-se que, aparentemente, as atividades indicadas no objeto estão vedadas pelo inciso XXX do art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021 e/ou pelo Art 7º, 8º e 9 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017). Pelo exposto, como condição preliminar à realização da licitação, deverá haver a demonstração, nos autos, de que há autorização legal para tanto, isto é, (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo, sob pena de ilicitude da contratação (arts. 7º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

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

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.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021)**:** I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens (fls. xxx), razão pela qual não há observação adicional a fazer.

**OU**

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo (**OU** a um único vencedor), com as justificativas de ordem técnica e econômica presentes às fls. XXX/no doc. SEI XXX. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

**OU**

Dito isso, e dada a orientação da Corte de Contas, deverá ser providenciada justificativa adequada para a agregação de todos os itens em lote/grupo (OU para a adjudicação a um único vencedor), o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda ao comando do art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

**OU**

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo (**OU** a um único vencedor). A despeito de as justificativas para essa decisão terem sido lançadas às fls. XXX/no doc. SEI XXX, entende-se que precisam ser melhoradas à luz dos parâmetros do art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021 e da Súmula n. 247 do TCU.

Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148, de 2013 - TCU).

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso o objeto revele abrangência territorial ampla, deverá ser utilizado o trecho abaixo: |

Outro aspecto que chama atenção refere-se à dimensão do objeto contratual que envolve diversas localidades do Estado/País, com risco de restringir a competitividade do certame.

É preciso que haja justificativa para a concentração do objeto, quando é perfeitamente possível o parcelamento da contratação. Não se pretende afirmar, com isso, que seja preciso uma contratação para cada localidade, mas sim que haja uma melhor definição do objeto contratual, levando em conta a possibilidade de restringir a competitividade, uma vez que deve ser considerada a capacidade das empresas no mercado de prestar o serviço da magnitude pretendida pela Administração.

**Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

1. definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
2. justificar a exigência nos autos;
3. verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
4. verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

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 consultas 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/licitacoesecontratos/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.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item XX do termo de referência/estudos preliminares/edital, critérios e práticas de sustentabilidade.

**OU**

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração justificou, às fls. XXX, a não exigência dos critérios e práticas de sustentabilidade.

**OU**

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração precisa atender às exigências salientadas acima, pois nem teceu considerações sobre os requisitos de sustentabilidade ambiental, nem justificou a sua não incidência.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Em se tratando de contratação de **serviços de limpeza e conservação**, sugere-se que o Procurador oficiante verifique se o Termo de Referência contempla as disposições do item 2.4.7 do Caderno de Logística - Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, bem como as orientações do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da CGU/AGU. Na ausência dessas previsões, recomenda-se o acréscimo dos trechos a seguir colacionados: |

Recomenda-se, inclusive, que a Administração contemple, no Termo de Referência, o disposto no item 2.4.7 do *Caderno de Logística - Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação,* do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*2.4.7 Boas Práticas Sustentáveis para Contratação de Serviços de Limpeza).*

Igualmente, em conformidade com as orientações do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da CGU/AGU, recomenda-se a inserção das disposições abaixo no Termo de Referência, no item que trate das obrigações da contratada:

nos termos da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 1, de 19/01/2010, a contratada deverá adotar as seguintes providências:

a) realizar o adequado acondicionamento dos resíduos recicláveis descartados pela Administração.

a.1) os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis devem ser acondicionados adequadamente e de forma diferenciada, para fins de disponibilização à coleta seletiva.

b) otimizar a utilização de recursos e a redução de desperdícios e de poluição, através das seguintes medidas, dentre outras: b.1) racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes;

b.2) substituir as substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade;

b.3) usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;

b.4) racionalizar o consumo de energia (especialmente elétrica) e adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada. ;

b.5) realizar um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

b.6) treinar e capacitar periodicamente os empregados em boas práticas de redução de desperdícios e poluição;

c) utilizar lavagem com água de reuso ou outras fontes, sempre que possível (águas de chuva, poços cuja água seja certificada de não contaminação por metais pesados ou agentes bacteriológicos, minas e outros);

d) observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7/12/94, e legislação correlata, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

e) fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

f) respeitar as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;

g) desenvolver ou adotar manuais de procedimentos de descarte de materiais potencialmente poluidores, dentre os quais:

g.1) pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos devem ser recolhidas e encaminhadas aos estabelecimentos que as comercializam ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias, para repasse aos fabricantes ou importadores;

g.2) lâmpadas fluorescentes e frascos de aerossóis em geral devem ser separados e acondicionados em recipientes adequados para destinação específica;

g.3) pneumáticos inservíveis devem ser encaminhados aos fabricantes para destinação final, ambientalmente adequada, conforme disciplina normativa vigente.

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

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" c/c art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

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 por este órgão jurídico, posto ser 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.

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, de 2017, adaptado às características do serviço a ser licitado (art. 9º da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021).

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.

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.***

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, de 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.

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

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

**OU**

Dito isso, percebe-se que foi(foram) juntada(s) aos autos planilha(s) de custos e formação de preços (fls. XXX SEI n. XXX), elaborada(s) por servidor devidamente identificado nos autos, com base em instrumento(s) coletivo(s) vigente(s) na base territorial onde serão desempenhados os serviços (fls. XXX SEI n. XXX). Não está claro, contudo, se foram elaboradas tantas planilhas quanto necessárias à estimação dos custos unitários da contratação em cada local da execução contratual. Deverá haver, nesse sentido, esclarecimento nos autos e eventual atendimento desta orientação se já não foi adotada. OU Deve-se, contudo, indicar, em campo específico da planilha, qual foi a convenção coletiva de trabalho/o acordo coletivo de trabalho/a sentença normativa adotada(o), com os respectivos anos de celebração e períodos de vigência, para informar o piso salarial da categoria em cada base territorial (Acórdão TCU nº 3.982/2015 - 1ª Câmara e art. 8º, II, da CF/88).

**OU**

Dito isso, percebe-se que não foram elaboradas planilhas de custo e formação de preços a partir de cada instrumento coletivo vigente na base territorial onde serão desempenhados os serviços. Houve apenas a consolidação da pesquisa de preços junto a fornecedores, sem que tenha havido o detalhamento dos custos da contratação em planilha (remuneração, encargos, benefícios, provisão para rescisão, custo de reposição do profissional ausente, custos indiretos, tributos e lucros), com a adoção dos instrumentos coletivos adequados, como determina a jurisprudência consolidada do TCU e a própria legislação.

Recomenda-se, assim, a elaboração e juntada aos autos de planilha de custos e formação de preços, preenchida com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço. Caso inexistam instrumentos coletivos aptos a regerem os direitos e deveres das categorias envolvidas na contratação, deverão ser realizados os devidos esclarecimentos, inclusive com a indicação da metodologia utilizada para estimar os custos relativos à mão de obra.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso a Administração deseje estabelecer remuneração com valor superior ao piso salarial fixado para a categoria envolvida na execução do objeto a ser contratado, deverá atentar para o fato de que, nessa hipótese, o valor do salário a ser pago deverá ser estimado a partir de pesquisa de mercado. Segue abaixo sugestão de redação, a ser acrescentada e adaptada ao caso concreto, para **situações em que a Administração prevê no edital ou termo de referência remuneração acima do piso salarial da categoria:** |

Cabe salientar, ainda, que, segundo o art. 5º, VI, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, em regra, configura ingerência indevida na administração da contratada a definição, em edital, do valor de remuneração a ser paga aos trabalhadores da empresa alocados à prestação dos serviços contratados, devendo ser adotados como mínimo obrigatório, quando houver, os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho. Excepcionalmente, contudo, admite-se esse tipo de previsão em *"casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente".*

O tema já foi objeto de análise por parte da PGF, por meio do Parecer nº 5/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, a partir do qual foi elaborada a Conclusão DEPCONSU nº 18/2012, nos seguintes termos:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 18/2012

I. NAS CONTRATAÇÕES QUE ENVOLVAM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA, SEJAM AQUELAS POR ALOCAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO SEJAM AQUELAS MEDIDAS E PAGAS POR RESULTADO, A ADMINISTRAÇÃO ESTÁ OBRIGADA A OBEDECER AOS PISOS SALARIAIS DAS CATEGORIAS;

II. É ADMITIDA, EXCEPCIONALMENTE, A FIXAÇÃO DE SALÁRIO ACIMA DO PISO DA CATEGORIA NAS CONTRATAÇÕES POR POSTOS DE TRABALHO, **SENDO VEDADA NAQUELAS EM QUE O SERVIÇO É MEDIDO E PAGO POR RESULTADOS;**

III. QUANDO UTILIZAR-SE DA FIXAÇÃO DE SALÁRIO ACIMA DO PISO DA CATEGORIA, A ADMINISTRAÇÃO DEVERÁ FAZER CONSTAR EXPRESSAMENTE DOS AUTOS **FUNDAMENTAÇÃO CLARA E OBJETIVA** QUE DEMONSTRE **A NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DA MEDIDA,** COM RESPALDO EM **ESTUDOS APTOS A COMPROVAR O VALOR ADOTADO**, O **GANHO DE EFICIÊNCIA ESPERADO**, A **ESPECIFICIDADE DOS SERVIÇOS,** A **QUALIFICAÇÃO DIFERENCIADA DA MÃO-DE-OBRA EXIGIDA,** BEM COMO OUTROS MOTIVOS IDÔNEOS A FUNDAMENTAR A EXCEPCIONALIDADE.

Nesse sentido, somente poderá a Administração fixar um valor remuneratório superior ao piso salarial da categoria mediante a apresentação de justificativas aptas a demonstrar que as especificidades do objeto licitado demandam a alocação de profissionais com habilitação/experiência diferenciada, superior à daqueles comumente encontrados no mercado, para viabilizar a adequada execução dos serviços e satisfazer a contento as necessidades administrativas.

Na espécie, é possível observar, no Termo de Referência, que foram formuladas exigências de qualificação/experiência profissional específicas e diferenciadas, a serem atendidas pelos empregados da contratada que serão alocados à futura prestação dos serviços licitados. Em virtude disso, o instrumento convocatório fixou remuneração salarial a ser paga a esses trabalhadores, em valor superior ao piso da respectiva categoria profissional envolvida (fls. XXX ou SEI XXX).

Até o presente momento, entretanto, não foram trazidos aos autos informações e documentos que justifiquem a opção administrativa de formular exigências de habilitação/experiência profissional superior para o exercício das atividades de XXXX, tampouco da consequente previsão de pagamento salarial acima do piso da categoria, o que deverá ser providenciado, levando em conta as orientações da Conclusão DEPCONSU nº 18/2012, acima transcrita.

**OU**

No caso, verifica-se que a Administração trouxe aos autos justificativas e documentos para demonstrar a necessidade e adequação da previsão de exigências de habilitação/experiência profissional superior para o exercício das atividades de XXXX, bem como da fixação de salário acima do piso da categoria envolvida na prestação dos serviços licitados (fls XXX ou SEI XXX). Destaque-se, apenas, que tal manifestação é de exclusiva responsabilidade do gestor, não cabendo a esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente sobre esse ponto.

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).

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Tendo em vista a variedade de situações e especificidades envolvendo os procedimentos de pesquisa de preços realizados nas diversas autarquias e fundações federais, optou-se por apresentar as sugestões abaixo, relativas a hipóteses corriqueiras, identificadas na análise de processos de licitação pelos órgãos de consultoria jurídica, sem qualquer pretensão de esgotar o tema. Sendo assim, o Procurador oficiante deverá avaliar se os itens abaixo guardam correlação com o caso concreto por ele analisado, adotando, em caso positivo, tais sugestões, sem prejuízo de recomendações adicionais, fundadas em peculiaridades de cada situação submetida ao seu exame. |
| ***Nota Explicativa:*** Caso a pesquisa tenha sido realizada por meio de consultas ao Painel de Preços ou a contratações similares de outros entes públicos, parâmetros prioritários de pesquisa, deverão ser utilizados os itens abaixo: |

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. XXX (OU no doc. SEI n. XX), a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a XX, XX e XX, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso não exista manifestação técnica clara e conclusiva sobre a pesquisa, deve-se utilizar o item abaixo: |

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. XXX (**OU** no doc. SEI n. XX), a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a XX, XX e XX. Todavia, constata-se a necessidade de manifestação técnica conclusiva, que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso não exista manifestação técnica específica sobre o cálculo dos custos de mercado, deve-se utilizar o item abaixo: |

Todavia, constata-se a necessidade de manifestação técnica que esclareça nos autos como foram calculados os custos com insumos diversos (ex.: materiais, equipamentos), dado que, à luz do documento de fls. XXX/SEI n. XXX, não resta claro como foi feita tal estimativa.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***Caso tenham sido consultados apenas fornecedores de mercado, sem justificativa, deverão ser utilizados os itens abaixo: |

Tendo em vista que pesquisa foi realizada apenas por meio da consulta a fornecedores, deverá a Administração demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Nesses termos, a Administração Pública deverá rever a pesquisa de preços, para corrigir a falha aventada, pois a pesquisa com fornecedores somente deverá ser utilizada quando não for viável a obtenção de informações sobre os preços nos dois parâmetros indicados acima.

Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos parâmetros preferenciais (Painel de Preços, banco de preços em saúde e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação (§1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Observa-se, ademais, que não consta dos autos a solicitação formal, por meio de ofício ou e-mail, para apresentação de cotação encaminhada pela Administração aos fornecedores do ramo de mercado da contratação, o que deverá ser juntado, em atenção ao art. 5º, IV, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Deverá a Administração certificar, outrossim, conforme o disposto no art. 5º, IV, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

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.

**Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio**

Houve a juntada (fl. XXX/doc. SEI XXX) de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e [Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.246-2022?OpenDocument)), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

**OU**

A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio não foi cumprida (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e [Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.246-2022?OpenDocument)), razão pela qual se recomenda a correção do vício.

**Participação de Microempresas,** **Empresas de Pequeno Porte**

O Decreto [nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.538-2015?OpenDocument), 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, de 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.

Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47, de 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:

* de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
* de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10.  Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***Seguem abaixo sugestões alternativas de redação para as diferentes hipóteses sobre a participação exclusiva ou não de microempresas e empresas de pequeno porte:  **Hipótese 1 -**valor estimado da licitação supera R$ 80.000,00 por item/grupo: |

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação (**OU** de cada item/grupo/lote) ultrapassa R$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

**OU**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*Hipótese 2 -** participação exclusiva garantida, com pronunciamento expresso sobre o art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015: |

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação (**OU** de cada item/grupo/lote) não ultrapassa R$ 80.000,00 e o certame contempla o tratamento favorecido. Não há, portanto, observações adicionais a fazer, pois a Administração se pronunciou, expressamente, sobre a não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015 (fls. XXX).

**OU**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*Hipótese 3 -**participação exclusiva garantida, mas há a necessidade de verificação da não incidência do art. 10 do Decreto nº 8.535, de 2015: |

No caso, a estimativa do valor de cada item/grupo/lote não ultrapassa R$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração em destinar o certame (**OU** destinar tais itens/grupos/lotes) à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

Todavia, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que imporia, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.

**OU**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*Hipótese 4:**participação exclusiva não garantida, sem qualquer justificativa: |

No caso, a estimativa do valor da contratação não ultrapassa R$ 80.000,00 (**OU** No caso, a estimativa do valor de cada item/grupo/lote não ultrapassa R$ 80.000,00). Cabe à Administração, portanto, destinar o certame (**OU** tais itens/grupos/lotes do certame) à participação exclusiva das ME e EPP, ou apresentar a devida justificativa, nos termos do art. 10 do Decreto 8.538, de 2015.

**OU**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*Hipótese 5 -**participação exclusiva não garantida, com justificativa: |

No caso, a estimativa do valor da contratação não ultrapassa R$ 80.000,00 (**OU** No caso dos autos, a estimativa do valor de cada item/grupo/lote não ultrapassa R$ 80.000,00). Todavia, foi apresentada justificativa com base no inciso [indicar inciso específico] do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que fundamenta a exclusão do tratamento favorecido no caso concreto.

**Do Regime de Execução**

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***A fundamentação constante do presente tópico destina-se às situações em que não conste dos autos a apresentação da devida justificativa para a escolha do regime de execução. Caso a área técnica tenha motivado a escolha do regime de execução, deverá ser suprimido o presente item do parecer. |

O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global/unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

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

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

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:

​

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

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

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

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, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União: [INDICAR OS MODELOS DA AGU], conforme certificação processual às fls. XXX/ doc. SEI n. XXX.  ​

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos relativos ao conteúdo da minuta de Edital, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no modelo de minuta de Edital elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da AGU.  A seguir, foram elencadas questões controversas identificadas de forma recorrente em pareceres elaborados pelos órgãos de execução da PGF. Evidentemente não há exaustividade nos temas tratados abaixo, incumbindo ao Procurador examinar o caso concreto e incluir em sua manifestação apenas aquelas que forem pertinentes, sem prejuízo de recomendações adicionais, fundadas em peculiaridades de cada situação submetida ao seu exame.  Nas hipóteses sob comento, deverá ser utilizado o texto abaixo colacionado, com indicação das recomendações consideradas necessárias pelo órgão consultivo. |

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

* o edital de licitação para **registro de preços** deverá dispor sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada (art. 15, II, do Decreto nº 11.462, de 2023), bem como sobre a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela (art. 15, IV, do Decreto nº 11.462, de 2023);
* 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 APROVAÇÂO 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.

* observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, 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.
* ​ na cláusula contratual do reajuste, indicar o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado, preenchendo o subitem XXX. 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 DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38/2013);

O PARECER n.00004, de 2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716, de 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.

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:***Caso não tenha sido juntado termo de contrato, deverá ser utilizada a redação abaixo: |

Feitas estas considerações, observa-se, ainda, que não foi anexado aos autos o termo de contrato e, por outro lado, por se tratar de **contratação de serviço de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra**, a hipótese não encontra amparo no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Necessário, pois, que a Administração providencie a juntada da minuta contratual, elaborada em conformidade com o correspondente modelo padronizado pela AGU, reencaminhando os autos a este órgão consultivo para exame prévio da regularidade jurídica da minuta a ser anexada aos autos.

**DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

No presente caso, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, conforme consta na minuta em exame.

**OU**

Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. XXXX/no doc. SEI n. XXXX.

**OU**

Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, porém não apresentou as devidas justificativas, **o que demanda a complementação da instrução.**

**OU**

Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. XXXX/no doc. SEI n. XXXX.

**Contudo**, em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023 (item XX do termo de referência), a participação de outro órgão ou entidade na ata é **vedada** (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023). **Logo, a ata deve vedar a adesão por órgãos ou entidades não participantes**.

**DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

No presente caso, em atenção aoart. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às fls. XXXX/do doc. SEI n. XXXX a declaração 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.

**OU**

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

|  |
| --- |
| ***Nota Explicativa:*** Caso seja licitação processada sob o Sistema de Registro de Preços, deverá ser utilizada a redação abaixo: |

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

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.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 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*").

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

**OU**

No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de 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, de 2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

No caso, 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, I, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

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

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.527-2011?OpenDocument), c/c art. 7º, §3º, V, do [Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.724-2012?OpenDocument), deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

* cópia integral do edital com seus anexos;
* resultado da licitação; e
* contratos firmados e notas de empenho emitidas.

**CONCLUSÃO**

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens XXX deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.