

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

PARECER Nº 240/2015/PF-UFGS/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23205.004736/2015-41

INTERESSADO: Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFGS

ASSUNTO: Contratação de serviços terceirizados para todos os *Campi* e Reitoria da UFGS - Pregão Eletrônico nº 64/2015

I. Licitação. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na gestão/administração de mão de obra para prestação de serviços continuados. Objeto considerado comum. Modalidade adequada à contratação pretendida.

II. Requisitos procedimentais observados. Recôndicações. Quanto à pesquisa de preços, à disponibilidade orçamentária e à autorização para licitar.

III. Termo de referência. Apontamentos acerca da configuração dos serviços como de natureza continuada, da especificação do objeto, da adjudicação por grupo de itens e da necessidade de complementação da minuta.

IV. Minutas do edital e contrato. Recôndicações de complementação e adaptação, a fim de seguir os ditames da IN 02/2008, SLTI/MPOG e das minutas-padrão da AGU.

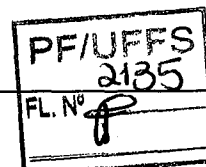
V. Alerta para nova legislação. Decreto nº 8.538/2015 e Lei nº 13.146/2015.

VI. Aprovação condicionada à observância das recomendações exaradas no parecer.

ANALISADO EM REGIME DE URGÊNCIA

Ilustre Procurador-Chefe da PF-UFGS,

1. Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, destinado à contratação de empresa especializada em gestão/administração de mão de obra para prestação dos serviços continuados de: condução de veículos oficiais (motorista), recebimento e encaminhamento de visitantes (repcionista), atendimento e realização de



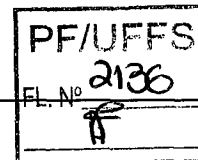
ligações telefônicas (telefonista), execução de serviços de copeiragem (copeiro), conservação e higienização de bens móveis e imóveis (limpeza), manutenção, conservação e limpeza de jardins e áreas verdes (jardinagem), instalação, manutenção e conservação de rede elétrica e lógica (eletricista), auxiliar de serviços gerais (carga e descarga), manutenção, conservação e reparos prediais (oficial de manutenção predial), operador de máquinas e implementos agrícolas (tratorista), serviços gerais (serviço braçal), lavadeiros em geral (lavador de roupas), trabalhadores de serviços veterinários (auxiliar veterinário diurno), trabalhadores de serviços veterinários (auxiliar veterinário noturno) e coordenação e acompanhamento de equipe (supervisor/encarregado) a serem executados na Reitoria e nos *Campi* da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, sediados na Cidades de Chapecó/SC, Cerro Largo/RS, Erechim/RS, Laranjeiras do Sul/PR, Passo Fundo/RS e Realeza/PR.

I. Instrução do Procedimento

2. Em procedimento devidamente autuado, protocolado e numerado (fl. 01), as solicitações de licitação, acompanhadas de seus anexos foram geradas às fls. 17-238, 276-324, 332-346, 349-360, 868-881, 1489-1509 e 1601-1636. Em continuidade, foram anexados os relatórios de resultado da pesquisa e de resumo do pedido (fls. 04-16), a consulta de preços (fls. 244-275, 325-331, 361-865, 882-1393, 1396-1488, 1510-1600 e 1637-1696), as convenções coletivas de trabalho (fls. 1697-1964) e planilhas de custos (fls. 1965-1969).
3. Expedientes administrativos constam às fls. 02-03, 239-243, 347-347, 866-867, 1394-1395, 1970-1975 e 2131.
4. Foi solicitada a existência de recursos orçamentários à fl. 1976 e declarada sua indisponibilidade à fl. 1977. Na sequência consta a minuta do edital (fls. 1985-2004), que tem como anexos o termo de referência (fls. 2005-2116) e a minuta do instrumento contratual (fls. 2117-2131).
5. As portarias de delegação, nomeação e designação foram acostadas às fls. 1978-1984 e na continuidade o processo foi encaminhado para análise jurídica (fl. 2133).
6. É o relatório. Passo a opinar.

II. Análise Jurídica

7. Cumpre à Procuradoria Federal junto à UFFS, na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e art. 11, VI, da Lei Complementar nº 73/93, apreciar a minuta do edital, do contrato e demais ajustes, bem como os atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação da autarquia. O parecer jurídico, no entanto, não deve se limitar aos referidos documentos, mas também contemplar todos os aspectos básicos essenciais e prévios à realização do certame (Acórdãos TCU nº 1.330/2008 – Plenário e nº 525/2008 – 2ª Câmara).



8. Consoante disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

9. Observa-se, portanto, que a Administração está adstrita à rigorosa observância da legalidade quando da realização de procedimento licitatório em todas as suas etapas, razão pela qual mister se faz verificar se o caso ora em análise está em conformidade com o que determina a legislação que rege a matéria.

10. Vale salientar que a presente análise restringe-se aos dados constantes dos autos, esquadrihados sob um único prisma: o do controle de legalidade. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação, até mesmo por faltar a esta procuradoria competência para fazê-lo¹.

11. Ressalte-se, ainda, que o parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que deve examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 206/2007 – Plenário e nº 19/2002 – Plenário).

II. 1 – Da adequação do objeto à modalidade licitatória

12. O art. 1º da Lei 10.520/2002 dispõe que poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, entendidos, de acordo com o seu parágrafo único, como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

13. No caso, o autor do termo de referência manifestou expressamente no item 3.1 (fl. 2019) o enquadramento do objeto como comum.

14. O Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou a lei acima referida no âmbito da União, estabeleceu obrigatoriedade da utilização da modalidade em comento nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, e da forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada

¹ “[...] os advogados públicos poderão prestar apenas a consultoria jurídica, ou seja, eles só irão se manifestar quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência ou oportunidade (já que a conveniência e a oportunidade dizem respeito ao mérito do ato administrativo, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá aconselhamento jurídico)”. AMORIM, Gustavo Henrique Pinheiro de. O advogado público na função consultiva, os pareceres jurídicos e a responsabilidade deles decorrente. In: MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (org). Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2010. p. 325.

A large, stylized handwritten signature or set of initials in the bottom right corner of the page.

inviabilidade, segundo o art. 4º e seu §1º. Portanto, achava-se vinculado o Administrador à adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória para o desencadeamento da contratação pretendida.

II. 2 – Dos requisitos procedimentais do pregão eletrônico

15. O art. 3º da Lei n. 10.520/2002, art. 9º do Decreto nº 5.450/2005, art. 7º, § 2º, III e IV e art. 38, *caput* da Lei nº 8.666/1993 fixaram alguns procedimentos a serem observados na fase preparatória do pregão eletrônico. Passo a cotejá-los, em forma de tabela, com os autos ora examinados:

1. Elaboração do termo de referência	Fls. 2005-2116
2. Aprovação do termo de referência pela autoridade competente	Fl. 2045
3. Apresentação de justificativa da necessidade da contratação	Item 2.2 do T.R. (fls. 2015-2019)
4. Elaboração do orçamento	Fls. 244-275, 325-331, 361-865, 882-1393, 1396-1488, 1510-1600, 1637-1696 – Observações abaixo
5. Elaboração do edital	Fls. 1985-2004
6. Elaboração do contrato	Fls. 2117-2131
7. Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio	Fls. 1978-1979
8. Verificação da existência de recursos orçamentários	Fl. 1977 – Observações abaixo
9. Autorização para licitar	Não localizada – Observações abaixo

16. No que diz respeito à pesquisa de preços, ressalta-se que se encontra vigente a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), alterada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014 que “dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral”. Estabelece o normativo:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)**

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)**

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)**

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)**

17. Em acréscimo, no que for compatível com a novel regulamentação, continuam valendo as recomendações da AGU, reiteradamente expostas por esta Procuradoria. Afinal, sobre pesquisa de mercado, deve-se atentar para os seguintes requisitos: a) a pesquisa deve ser ampla. Neste sentido, convém ressaltar a orientação do TCU impondo a existência de, no mínimo, três cotações válidas em todos os processos licitatórios, inclusive para as dispensas e inexigibilidades (vide orientação normativa AGU nº 17 TC- 015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010 – 1ª Câmara; Acórdão nº 1.638/2010 – Plenário); b) deve a Administração estender a base de consultas de modo a fixar um parâmetro de preços aceitável, condizente com a realidade do mercado (AC-0065-02/10-Plenário TCU. Esta providência tem sido nominada pelo Tribunal de Contas da União de “cesta de preços aceitáveis” e corresponde à coleta de preços em diversas fontes de pesquisa devidamente apropriadas (Confira AC-1382-25/09-P, AC-0265-05/10-P, AC-1612-24/10-P); c) a pesquisa de preços também deve ser atual em relação à celebração do contrato e as fontes consultadas devem guardar contemporaneidade entre si.

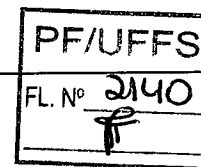
18. Ainda quanto à instrução da pesquisa de mercado, e como já diversas vezes recomendado por esse órgão de assessoramento jurídico, são diretrizes a serem obrigatoriamente observadas:

- A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1);
- B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário);
- C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara);
- D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:
 - D.1) caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1).
 - D.2) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P).
 - D.3) data e local de expedição (AC-3889-25/09-1).

19. Já em relação à instrução processual da pesquisa de preços, o Parecer n° 02/2012/GT359/PGF/AGU apresenta uma série de requisitos, asseverando a importância de que, antes de passar à fase externa da licitação, a Administração verifique se a pesquisa de preços está condizente com os parâmetros expostos. Nessa linha, sugere a elaboração de um “despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual [...] irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta”².
20. O despacho deve conter a identificação do servidor responsável pela cotação, demonstrando que as empresas pesquisadas sejam do ramo pertinente à contratação desejada e que não haja vínculo societário entre as empresas pesquisadas. Além disso, em relação aos orçamentos apresentados, exige-se caracterização completa das empresas consultadas (endereço, telefone e eventualmente outros dados relevantes), indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada, data e local de expedição.
21. Aparentemente, denota-se da presente instrução processual que a Administração observou a Instrução Normativa n° 5, de 27 de junho de 2014, da SLTI/MPOG, alterada pela Instrução Normativa n° 7, de 29 de agosto de 2014.
22. Deve-se ressaltar, no entanto, que em razão da própria tecnicidade que permeia os itens, esta Procuradoria não analisa detidamente a orçamentação e a especificação do objeto da licitação em foco.
23. **Logo, incumbe à Administração verificar se a pesquisa fixa um parâmetro de preços aceitável, condizente com a realidade do mercado e que reflita o ganho de escala que pode ser obtido em face do volume a ser adquirido, além de observar as recomendações acima expostas em relação à formalização do orçamento de referência.**
24. **Ainda quanto à justificativa dos preços, por inserir-se no objeto da contratação o serviço de limpeza, é indispensável a verificação dos valores orçados em cotejo com os limites estabelecidos na Portaria SLTI/MPOG n° 7, de 13 de abril de 2015.**
25. Quanto à verificação da existência de recursos orçamentários, observa-se que a Administração informou à fl. 1977 não existir disponibilidade orçamentária na data da consulta e orientou para o retorno à Diretoria Orçamentária assim que a Lei Orçamentária Anual for votada e sancionada.
26. **Destarte, imprescindível seja providenciado o ateste orçamentário, sob pena de impossibilidade de prosseguimento do presente (arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei n° 8.666/93).**
27. **Nota-se ainda a ausência de expressa autorização para a contratação na modalidade pretendida, carecendo por certo da juntada da autorização motivada da autoridade competente, conforme estabelece o art. 50, IV, da Lei n° 9.784/99.**

² Parecer n° 02/2012/GT359/PGF/AGU, fls. 7.





II. 3 – Do termo de referência

28. Nota-se que o termo de referência seguiu, em boa parte, o modelo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.161, de 2010, do Advogado-Geral da União. Verificam-se satisfeitos os elementos necessários, previstos no art. 9º do Decreto 5.450/05, além da legislação aplicável à contratação de serviços, especificamente o art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MO nº 02/2008, conforme demonstrado abaixo:

Art. 9º, § 2º do Decreto nº 5.450/2005

1. Orçamento detalhado	Item 1.1
2. Métodos e estratégia de suprimento	Item 5, 6 e 7
3. Valor estimado	Item 1.8
4. Cronograma físico-financeiro	Não é o caso
5. Critério de aceitação do objeto	Item 7
6. Deveres das partes	Itens 12 e 13
7. Procedimentos de fiscalização	Item 16
8. Prazo de execução	Item 10
9. Sanções	Item 19

Art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008

10. Justificativa da necessidade da contratação (inc. I)	Item 2
11. Objetivo (inc. II)	Item 2.2
12. Objeto (inc. III)	Item 1.1
13. Descrição detalhada dos serviços e das metodologias de trabalho (inc. IV)	Itens 5 e 7
14. Justificativa da relação entre demanda e quantidade a ser contratada (inc. V)	Item 6.1
15. Modelo de ordem de serviço (inc. VI)	Encarte S
16. Metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados (inc. VII)	Item 7
17. Justificativa quanto à necessidade de vistoria dos locais pelos licitantes (inc. VIII)	Item 11 – possibilidade de declaração de efetivo conhecimento
18. Enquadramento do serviço como comum (inc. IX)	Item 3.1
19. Unidade de medida utilizada (inc. X)	Item 1.1.1
20. Quantitativo da contratação (inc. XI)	Item 1.1.1
21. Valor máximo global (inc. XII)	Item 1.1.1 e 1.8.2
22. Valor máximo mensal (inc. XII)	Item 1.1.1 e 1.8.1
23. A quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa (inc. XIII)	Item 1.3 e Encarte A (serviço de condução de veículos oficiais – motorista) - Complementar
24. Produtividade de referência (inc. XIV) e Acordo de Níveis de Serviços (inc. XVII)	16.4 e Encartes para acordos Produtividade de referência (apenas para limpeza) – Encarte E
25. Condições para avaliar o pessoal e o material necessários (inc. XV)	Item 7, 8 e 9
26. Deveres da contratada e da contratante (inc. XVI)	Itens 12 e 13
27. Acordos de Níveis de Serviços (inc. XVII)	Item 16.4 e Encartes
28. Critérios de julgamento da proposta (inc. XVIII)	Itens 6 e 7 do Edital

II. 3. 1 – Da configuração dos serviços como de natureza continuada

29. Conforme se verifica no item 18 (fl. 2039) do termo de referência – com repercussões nas minutas de edital e de contrato – há possibilidade de prorrogação do contrato nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, que dispõe:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

...

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

30. A regra, como é cediço, é que a duração dos contratos fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, salvo as exceções legais. No que interessa na espécie, cumpre destacar que a Lei nº 8.666/93 possibilita que os contratos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua tenham a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vista à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

31. No caso em apreço, a Administração procedeu ao enquadramento fundamentado dos serviços pretendidos como continuados (fl. 2039 - item 18.3).

32. Mencione-se que o TCU é bastante rigoroso em relação à configuração dos serviços como de natureza continuada, sendo recorrente a recomendação a diversos órgãos no sentido de que se abstenha “*de celebrar contratos de serviços comuns, enquadrando-os sob o fundamento de serviços continuados, em transgressão ao disposto no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993*” (Acórdão nº 1.727/2006 - Primeira Câmara). Por isso, curial que a Administração proceda à adequada aferição se o serviço de fato pode ser enquadrado como de natureza continuada.

33. O enquadramento de um serviço como continuado é ato que se encontra na esfera da Administração, de acordo com as necessidades específicas do órgão, sendo certo que “*tal caracterização não depende do serviço em si, mas da necessidade desse serviço para a Administração*”³.

34. Importante observar que “*a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional*”⁴.

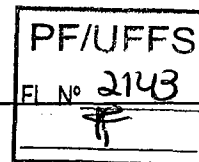
³ TCU, AC-1196-15/06-1, Sessão: 09/05/06, Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

⁴ TCU, AC-0132-02/08-2 Sessão: 12/02/08 Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

35. Embora o Tribunal de Contas da União reconheça a inexistência de rol taxativo de serviços que ostentam natureza continuada, encontram-se consolidados alguns requisitos para que seja possível aferir tal condição.
36. Tem-se como requisitos para a configuração do serviço como de natureza contínua que seja essencial à atividade institucional, seja permanente e que, na ocorrência de soluções de continuidade, paralise ou retardem as atividades da Administração, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade.
37. Serviços de natureza contínua, nos dizeres do Manual do TCU⁵, “*são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro*”.
38. A doutrina assevera que tal conceito, se interpretado de forma deveras restritiva, pode levar a transtornos inequívocos e, se seguido radicalmente, descambar em prejuízo ao atendimento do interesse público. Nesse diapasão, aponta-se para a possibilidade de uma interpretação ampliada do conceito de serviço contínuo, “*de forma que a essencialidade deva ter relação não apenas com a natureza da atividade administrativa, mas também com a atividade contratada*”⁶.
39. No Acórdão n.º 766/2010-Plenário (TC-006.693/2009-3, rel. Min. José Jorge, 14.04.2010, divulgado no Informativo nº 12), o TCU frisou que “*as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço*”.
40. Nesse sentido, registra-se o ingresso de novel legislação sobre serviços continuados no âmbito do Ministério da Educação. Trata-se da Portaria da Secretaria Executiva do Ministério da Educação nº 14.787, de 27 de novembro de 2014, a qual, além elencar os tipos de serviços considerados continuados (§1º do art. 1º), nos quais alguns dos serviços do presente procedimento licitatório não figuram arrolados, também estabelece em seu art. 3º a possibilidade de as autarquias definirem em processo próprio, seus serviços contínuos, desde que observado o *caput* do art. 1º. Destarte, compete à Administração proceder à definição dos seus serviços contínuos nos termos da referida Portaria.
41. Assim, correta a Administração visto que, de maneira expressa motivou no procedimento a natureza de serviço pretendido, qual seja contínua. Todavia, fica a recomendação para que se proceda à definição no âmbito da UFGS dos seus serviços contínuos.

⁵ Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 772.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 377-381.



II. 3. 2 – Das especificações adotadas

42. Quanto à descrição do objeto, verifica-se que os itens se encontram bem definidos e especificados (item 1.1 e 1.1.1), contendo as características para a execução dos serviços.

43. Cumpre atentar que, de acordo com o art. 3º, II, da Lei 10.520/02, “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

44. Isto significa dizer que a caracterização não deve ser omissa, de modo a prejudicar a Administração com a compra de algo que não corresponda a suas necessidades, nem tão excessiva, de modo a restringir a participação no certame a apenas um ou poucos fornecedores.

45. Na doutrina se encontra ponderação no sentido de que “*quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores de serviços devem ser devidamente justificadas e fundamentadas tecnicamente em razão do objeto do certame e do interesse público a ser alcançado*”⁷ (grifo nosso).

46. O TCU, por sua vez, tem admoestado as condutas de incluir, nos instrumentos convocatórios, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, determinando, em tais casos, que o Administrador deve “*justificar e fundamentar tecnicamente quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores de serviços o objeto do certame*” (Acórdão 2407/2006 - Plenário). Nota-se que o TCU tem atribuído grande importância à “*formulação de especificações técnicas que restringem ou eliminam a competição*”.

47. Ressalta-se, ademais, a importância da definição da forma de prestação dos serviços para a eficácia da contratação. Devem ser detalhadas de forma minuciosa as tarefas a serem desenvolvidas pela Contratada, vez que a Administração só poderá, no momento da fiscalização do contrato, exigir o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente arroladas no termo de referência.

48. Assim, no tocante às especificações lançadas, deve a Administração aferir se estão adequadamente caracterizadas. Ademais, com vista ao atendimento da legislação, cujo objetivo principal é ampliar a competição, evitando especificações que limitem o número de participantes, caso haja especificações limitadoras da competitividade que careçam de fundamentação para sua escolha, recomenda-se que se justifique a necessidade da exigência de tais requisitos.

⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 511-512.

A large, stylized handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page, overlapping the page number.

II. 3. 3 – Dos critérios ambientais

49. Destaca-se que a Lei nº 8.666/93, com a alteração promovida pela Lei nº 12.349/2010, inseriu como princípio da licitação a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. A respeito dessa inovação, TORRES assevera que *“embora singela, consagra um raciocínio de fomento às licitações sustentáveis, prática que deve ser aprofundada”*⁸.

50. O Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, que regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. Ainda, a Instrução Normativa nº 01 SLTI/MPOG, de 19/01/2010 dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

51. Nesse sentido, verifica-se no item 1.10 (fls. 2011-2012) afirmação acerca da utilização de critérios de sustentabilidade no presente procedimento licitatório.

II. 3. 4 – Da vistoria

52. De acordo com a jurisprudência do TCU, a exigência da “vistoria” visa a oportunizar aos participantes da licitação tomar conhecimento do estado em que os locais se encontram, de maneira que não possam no futuro alegar desconhecimento como óbice à execução do serviço.

53. A Corte de Contas, no Acórdão nº 1.599/2010-Plenário, entendeu como suficiente apenas a declaração de conhecimento por parte do licitante das condições locais, e, no Acórdão nº 1.264/2010-Plenário, considerou exagerada a imposição de que a sua realização se faça pelos responsáveis técnicos das empresas interessadas.

54. Destarte, está correta a opção de tornar a vistoria facultativa, conforme disposto no item 11 do termo de referência e Encarte “M”.

II. 3. 5 – Da adjudicação por grupo de itens

55. A partir da análise do termo de referência, observa-se que o objeto do certame é composto de 01 (um) grupo de itens (lote), que visa a contratação de diversos tipos de serviços.

56. As alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 06/2013 na Instrução Normativa nº 2 SLTI/MPOG de 2008, estabelecem a possibilidade de licitar serviços distintos conjuntamente, desde que atendidos alguns requisitos, conforme segue:

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 31.

Art. 3º Serviços distintos podem ser licitados e contratados conjuntamente, desde que formalmente comprovado que: **(Redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).**

I - o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala; e **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).**

II - os serviços podem ser prestados por empresa registrada e sob fiscalização de um único conselho regional de classe profissional, quando couber. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).**

Parágrafo único. O órgão não poderá contratar o mesmo prestador para realizar serviços de execução e fiscalização relativos ao mesmo objeto, assegurando a necessária segregação das funções. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).**

57. Contudo, ressalta-se que a regra constante na Lei de Licitações é o parcelamento, conforme estabelece o art. 23, §1º: “As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.

58. Caso a Administração entenda que o parcelamento não deve ser usado no procedimento licitatório, como no presente caso – serviços continuados com mão de obra exclusiva –, deverá elaborar justificativa que contemple todas as condições dispostas na IN supracitada. Nesse tocante, a Administração assim se manifestou às fls. 2012-2015:

2 DA JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO

2.1. **Justificativa quanto ao não parcelamento do objeto** – O art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, alterado pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 06/2013 fixa que:

Art. 3º Serviços distintos podem ser licitados e contratados conjuntamente, desde que formalmente comprovado que:

I - o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala;

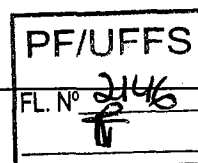
2.1.1. Nesse sentido temos que esclarecer que as empresas que prestam os serviços terceirizados objeto deste pedido de contratação, em regra, não têm especialidade no serviço propriamente dito, mas na administração da mão de obra envolvida na prestação desses serviços. Isso é uma realidade de mercado à qual a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS precisa adaptar-se e adequar seus contratos, pois é cada vez mais raro, por exemplo, firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em copeiragem. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes. Trata-se, assim, de prática regular do mercado prestar esses serviços de forma concomitante. Desse modo, a divisão do objeto não implica em ampliação da competitividade, tampouco em ganhos econômicos, pois as mesmas empresas participarão da licitação em diversos itens isolados, perdendo-se a economia de escala. Além do mais, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores serão os custos fixos por posto de trabalho. Portanto, em função do ganho de escala que a empresa adquire é esperada uma redução dos preços ofertados. Observada essa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, seja para contratá-los, seja para geri-los. Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como os constantes neste Termo de Referência, não devem ser divididos, sob pena de perda de economia de escala e possível prejuízo ao erário.

2.1.2. Quanto ao não parcelamento do objeto por Campus, resultando em uma única licitação:

a) No início das atividades da UFFS, em 2010, as contratações de serviços continuados eram realizadas por posto, o que logo se mostrou insustentável na instituição, visto que os contratos eram de baixa relevância para as empresas contratadas, as quais não demonstravam interesse na continuidade dos mesmos, bem como não prestavam o serviço a contento, praticamente abandonando os empregados na instituição, não dando àqueles o suporte necessário, tanto na relação de empregador empregado, quanto na supervisão dos trabalhos realizados. Assim, a UFFS passou a agrupar todos os serviços por Campus, pois conforme descrito acima, as empresas prestadoras de serviços de natureza contínua possuem especialização na administração da mão de obra, e não na especificidade de cada serviço, possibilitando tal agrupamento, cabendo à contratada gerenciá-los.



12



b) Contudo, ao longo dos anos, observou-se que mesmo com o agrupamento realizado, os contratos de serviços terceirizados de natureza contínua não estão sendo eficientes na UFFS, gerando inúmeros novas contratações, bem como diversos processos administrativos sancionadores devido a falhas na execução dos contratos. Destacamos aqui o histórico de licitações de serviços terceirizados de natureza continuada, executadas na UFFS no período de 2012 a 2015:

b.1) 2012: 05 processos de contratação, sendo um para cada Campus (Chapecó – PE 02/2012, Cerro Largo – PE 08/2012, Erechim – PE 06/2012, Laranjeiras do Sul – PE 10/2012 e Realeza – PE 09/2012);

b.2) 2013: 01 para o Campus Passo Fundo/RS – PE 36/2013 (início das atividades no Campus);

b.3) 2014: 02 processos de contratação, sendo um para Passo Fundo/RS (PE 38/2014), devido a rescisão unilateral do contrato anterior, oriunda do processo administrativo sancionador nº

23205.003973/2013-86, e o outro para Chapecó/SC (PE 10/2014), visto que a empresa que prestava os serviços até aquele momento manifestou-se pela não prorrogação do contrato;

b.4) 2015: 05 processos de contratação, sendo dois para Erechim/RS (PE 06/2015 – fracassado e PE 15/2015), dois para Laranjeiras do Sul/PR (PE 07/2015 – fracassado e PE 16/2015) e o outro para Realeza/PR (PE 08/2015).

c) Além dos processos licitatórios acima listados, no decorrer deste período foram realizados diversos processos de dispensa de licitação para contratação dos serviços de forma emergencial, conforme relação abaixo:

c.1) 2012: Limger Empresa de Limpezas Gerais e Serviços Ltda, Dispensa nº 01/2012, para todos os Campi da UFFS;

c.2) 2014: 01 contratação emergencial para o Campus Passo Fundo/RS (Dispensa de Licitação nº 24/2014) devido a rescisão unilateral do contrato anterior, oriunda do processo administrativo sancionador nº 23205.003973/2013-86;

c.4) 2015: 02 contratações emergenciais, sendo um para o Campus Laranjeiras do Sul/PR (Dispensa de Licitação nº 09/2015) e o outro para o Campus Erechim/RS (Dispensa de Licitação nº 11/2015), visto que a empresa que anteriormente prestava os serviços manifestou-se pela não prorrogação contratual em um tempo muito curto para a realização de novo processo licitatório, sendo que o contrato expirou antes da nova licitação ser finalizada.

2.1.3. No geral, os problemas enfrentados pela UFFS, e que ocasionaram as rescisões contratuais, dão conta de que as empresas vencedoras dos certames não possuíam condições operacionais e financeiras para a execução dos contratos. Os maiores motivos estão relacionados a atrasos de pagamento de salários e/ou obrigações sociais e trabalhistas, além da falta de entrega de materiais e equipamentos para a prestação dos serviços.

2.1.4. O mercado de terceirização de serviços vem crescendo exponencialmente, o que faz com que muitos empresários se “arrisquem” neste ramo sem ter a expertise necessária para administrar a mão de obra contratada. Anteriormente, quando a Administração Pública Federal efetuava os pagamentos semanalmente, as empresas através destes pagamentos conseguiam obter o capital de giro necessário para cumprir com suas obrigações. Atualmente a Administração Pública Federal realiza repasse de recursos somente 1 (uma) vez a cada mês. Para uma empresa que não possui o capital de giro necessário para absorver os custos de uma folha de pagamento do volume que os Campi da UFFS representam, se a mesma não entregar a NF do mês de prestação de serviços entre o 15º. a 20º. dia de cada mês, o pagamento da NF não é realizado em 30 dias, mas sim em 60 dias, o que para muitas empresas têm ocasionado problemas de atraso de pagamento dos salários e das obrigações sociais e trabalhistas assumidas.

2.1.5. Mesmo a legislação prevendo critérios econômico-financeiros, bem como técnicos para a contratação das empresas que prestam serviços terceirizados, percebe-se que estes não são suficientemente para selecionar fornecedores capazes de honrar com os contratos em questão.

2.1.6. Assim, mesmo diante de todo o esforço empreendido pela UFFS no sentido de manter a

normalidade das atividades nos Campi, as frequentes rescisões contratuais vem gerando um alto custo administrativo, seja pelo custo efetivo da realização de licitações, seja pelo desgaste dos agentes envolvidos e de toda a comunidade acadêmica. Estes fatos têm inclusive gerado por diversas vezes, determinações judiciais para depósitos em contas da justiça do trabalho para que os pagamentos sejam realizados por esta instância, mobilizando inclusive o órgão jurídico da UFFS – PF/AGU.

2.1.7. Dessa forma, diante de todo o exposto, esta Administração passou a estudar a possibilidade de realizar uma licitação única para a contratação de serviços terceirizados de natureza contínua para toda a instituição, uma vez que o novo modelo de contratação proposto tende a proporcionar uma maior economia de escala e tornar mais evidente e elevada a qualificação das empresas que possivelmente participarão do certame. Prova disso é que as empresas de maior porte e que se destacam por prestarem serviços de qualidade vem participando de nossos processos licitatórios, porém a classificação das mesmas fica sempre prejudicada já que as mesmas claramente conhecem seus custos e não apresentam propostas que possam comprometer sua capacidade econômica e financeira, as quais garantem para a UFFS um serviço prestado com maior qualidade e sem problemas trabalhistas futuros. Por exemplo, no Pregão nº 15/2015, empresas como a Sulclean Serviços Ltda e a empresa Orbenk Administração e Serviços, participaram do processo licitatório, porém ficaram classificadas em 8º e 12º lugares, respectivamente.

2.1.8. Aparentemente, isso pode até parecer um custo adicional desnecessário para a UFFS na prestação dos serviços, porém “escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública”, visando uma “contratação ambiental e socialmente sustentável”, não se trata de escolher o preço mais barato. Todo o custo envolvido em retrabalho, processos administrativos sancionadores, audiências trabalhistas, depósitos judiciais, desgaste dos servidores e comunidade acadêmica com a má prestação dos serviços, são na maior parte das vezes custos imensuráveis, porém de proporção muito maior.

2.1.9. O intuito é gerar mais competitividade devido à atratividade de um contrato maior, além de buscar eficiência em todos os Campi, independentemente da quantidade de postos envolvidos em cada um deles, atualmente identificou-se um desleixo maior por parte das empresas quando os contratos envolvem poucos postos de serviços.

2.1.10. Destarte, foram realizadas duas reuniões com os coordenadores administrativos de todos os Campi da UFFS a fim de discutir a nova proposta, sendo a maioria favorável ao novo modelo de contratação, visto que as contratações atuais vêm se mostrando insustentáveis no universo da satisfação da Comunidade Acadêmica que compõe a Universidade.

59. Destarte, aparentemente a justificativa leva em consideração os requisitos constantes no referido artigo (IN nº 02/2008), não sendo vislumbrados impedimentos para a realização do procedimento licitatório via lote único.

II. 3. 6 – Da minuta do termo de referência

60. Ainda quanto ao termo de referência, apesar de a redação ter seguido em parte o modelo desenvolvido pela AGU, notam-se algumas inconsistências para as quais recomendamos:

a) Inserir as seguintes disposições nas obrigações da contratada:

xx.xx Quando não for possível a verificação da regularidade no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF, a empresa contratada cujos empregados vinculados ao serviço sejam regidos pela CLT deverá entregar ao setor responsável pela fiscalização do contrato, até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços, os seguintes documentos: 1) prova de regularidade relativa à Seguridade Social; 2) certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União; 3) certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado; 4) Certidão de Regularidade do FGTS – CRF; e 5) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT;

Nota explicativa: Trata-se de importante medida para prevenir a responsabilização subsidiária da Administração por eventuais débitos

trabalhistas decorrentes da execução do contrato. Veja-se o Acórdão nº 1.937/2009 - 2ª Câmara do TCU:

“1.6.2.1. exigência, na contratação de empresas terceirizadas, da apresentação da relação dos empregados que atuarão na execução dos serviços e da apresentação de suas CTPS devidamente preenchidas e assinadas, bem como da apresentação pessoal desses empregados ao representante da Administração obrigatório, conforme art. 67 da Lei de Licitações e Contratos, para que ele confira a relação já aprovada pelos responsáveis competentes e identifique os trabalhadores;

adoção periódica e sempre que houver demissão/admissão de novos empregados, dos mesmos procedimentos;”

xx.xx. Autorizar o provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º salário e rescisão contratual dos trabalhadores da contratada, bem como de suas repercussões trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, que serão depositados pela contratante em conta-depósito vinculada específica, em nome do prestador dos serviços, bloqueada para movimentação, conforme disposto no anexo VII da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 2008, os quais somente serão liberados para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas condições estabelecidas §1º, do art. 19-A, da referida norma.

b) Para melhor compreensão do item 13.15.1, reordenar os itens 13.16, 13.17, 13.18 e 13.19 como 13.15.1.1, 13.15.1.2, 13.15.1.3 e 13.15.1.4. (fls. 2026-2027);

c) Para facilitar a leitura, reordenar os itens 13.32 e 13.33 para 13.31.1 e 13.31.2(fl. 2028);

d) Substituir o termo “inciso” por “item” (item 13.35 – fl. 2029);

61. Ademais, relativamente aos Encartes, verifica-se que apesar de constarem no processo, não estão integralmente anexados ao final do termo de referência (fls. 2005-2045), ao que se recomenda a devida complementação.

II. 4 – Da minuta do edital

62. O edital foi elaborado em parte de acordo com o modelo recomendado, contemplando em parte o conteúdo obrigatório estabelecido no art. 40 da Lei 8.666/93 e repisado no art. 9º, IV e V e do Decreto n. 5.450/05. Em se tratando de contratação de serviço, devem ser observadas também as regras do art. 19 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008. Assim, constata-se a presença - ou ausência - dos termos necessários da seguinte forma:

Art. 40 da Lei nº 8.666/1993

1. Modalidade de licitação (art. 40, caput)	Preâmbulo
2. Regime de execução/Forma de fornecimento (art. 40, caput)	Item 1.1
3. Tipo de licitação (art. 40, caput)	Preâmbulo

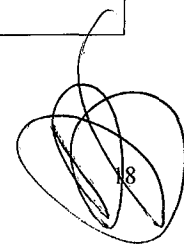
4. Menção da legislação de regência (art. 40, caput)	Preâmbulo
5. Local, dia e hora para recebimento da documentação/proposta (art. 40, caput)	Preâmbulo
6. Objeto da licitação (art. 40, I)	Item 1
7. Prazo e condições para assinatura/retirada do contrato/instrumento equivalente (art. 40, II)	Item 12
8. Prazo para execução contratual/entrega do objeto (art. 40, II)	Item 14 c/c T.R.
9. Sanções (art. 40, III)	Item 17
10. Local de aquisição do projeto básico (art. 40, IV)	Não se aplica
11. Informações sobre projeto executivo (art. 40, V)	Não se aplica
12. Condições para participação na licitação (art. 40, VI)	Itens 4 e 8
13. Forma de apresentação das propostas (art. 40, VI)	Item 5
14. Critérios para julgamento (art. 40, VII)	Itens 7 e 8
15. Locais e horários para esclarecimentos (art. 40, VIII)	Itens 18 e 19.9
16. Condições equivalentes para empresas brasileiras e estrangeiras (art. 40, IX)	Não é o caso
17. Critérios de aceitabilidade de preço (art. 40, X)	Item 7.2
18. Preço máximo	Item 1.8 do T.R.
19. Critérios de reajuste (art. 40, XI)	Item 13 c/c Cláusula 6ª do Termo de Contrato
20. Limites de pagamento para mobilização (art. 40, XIII)	Não é o caso
21. Condições de pagamento (art. 40, XIV)	Item 16
22. Instruções e normas para recursos (art. 40, XV)	Item 9
23. Condições para recebimento do objeto (art. 40, XVI)	Item 14 c/c T.R.

Art. 19 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008

35. Disposição específica que garanta que as atividades de solicitação, avaliação e atestação dos serviços não sejam realizadas pela mesma empresa contratada para a realização dos serviços (inc. I)	<u>Itens 12.2 e 20.2 do T.R.</u> <u>Falta consignar disposição expressa</u>
36. Cláusula que vede a contratação de uma mesma empresa para dois ou mais serviços licitados, quando, por sua natureza, esses serviços exigirem a segregação de funções (inc. II)	Não é o caso
37. Modelo de planilha de custos e formação de preços, como anexo do edital (inc. III)	Encartes "O" e "P" do Termo de Referência
38. Exigência de realização de vistoria, acompanhada de justificativa (inc. IV)	Item 11 do T. R.
39. Exigências de apresentação e condições de julgamento das propostas (inc. V)	Itens 6, 7 e 8
40. Requisitos de habilitação dos licitantes (inc. VI)	Item 8
41. Critérios de julgamento para comprovação da capacidade técnica dos licitantes nas licitações tipo "técnica e preço" (inc. VII)	Não é o caso
42. Prazo de vigência contratual (inc. VIII)	Item 12.1
43. Exigência da indicação, quando da apresentação das propostas, dos acordos ou convenções coletivas que regem as categorias profissionais (inc. IX)	Item 5.8, a
44. Previsão da forma de contagem da periodicidade das repactuações nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (inc. X)	Cláusula 6ª do Termo de Contrato
45. Indicação das sanções cabíveis por eventual descumprimento das	Item 19

obrigações contratuais pactuadas (inc. XI)	
46. Necessidade de adequação dos pagamentos ao atendimento das metas (inc. XII)	Item 16
47. Disposição prevendo que os pagamentos estarão condicionados à entrega dos produtos atualizados pela contratada nas contratações de serviços não continuados, obedecendo ao previsto nas alíneas “a” e “b” (inc. XIII)	Não é o caso
48. Possibilidade ou não da participação de cooperativas (inc. XIV)	Item 4.2.6
49. Hipóteses de substituição dos profissionais alocados aos serviços contratados, quando for o caso, nos termos artigo 30, § 10, da 8.666/93 (inc. XV)	Não é o caso
50. Previsão dos direitos autorais e de propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos à contratante nas contratações de serviços não continuados (inc. XVI)	Não é o caso
51. Disposição estabelecendo que, nas eventuais prorrogações contratuais, os custos não renováveis já pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação deverão ser eliminados como condição para a renovação (inc. XVII)	<u>Não localizado - Regularizar</u>
52. Disposição prevendo que a execução completa do contrato só acontecerá quando o contratado comprovar o pagamento de todas as obrigações trabalhistas referente à mão de obra utilizada (inc. XVIII)	<u>Não localizado - Regularizar</u>
53. Exigência de garantia de execução do contrato, com validade durante a execução e três meses após o término da vigência contratual, conforme requisitos das alíneas “a” a “k” do art. 19, XIX (inc. XIX)	<u>Item 11 Ausentes as disposições das alíneas g e i Item 11.13 – adequar a alínea k Itens 11.10 a 11.14 – ver nova redação dada pela IN nº 04/2015</u>
54. Tratamento diferenciado e favorecido para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (inc. XX)	Item 6.16
55. Possibilidade de prorrogação contratual (inc. XXI)	Item 12.1
56. Estabelecer o critério de reajuste de preços, observado o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 1993 (inc. XXII)	Cláusula 6ª do Termo de Contrato
57. Disposição de que a licitante, ME ou EPP, que venha a ser contratada para a prestação de serviços mediante cessão de mão de obra não poderá beneficiar-se da condição de optante pelo Simples Nacional, salvo as exceções previstas no § 5º-C do art. 18 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (inc. XXIII)	Item 16.15
58. Disposição prevendo as condições de habilitação econômico-financeira nos moldes expostos das alíneas “a” a “e” (inc. XXIV)	Itens 8.2.3 8.2.4
59. Disposição prevendo as condições de habilitação técnica nos termos das alíneas “a” e “b” (inc. XXV)	Itens 8.2.5.1 e 8.2.5.1.1
60. Disposição que caracterize como falta grave, compreendida como falha na execução do contrato, o não recolhimento do FGTS dos empregados e das contribuições sociais previdenciárias, bem como o não pagamento do salário, do vale-transporte e do auxílio alimentação, que poderá dar ensejo à rescisão do contrato, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária e da declaração de impedimento para licitar e contratar com a União (inc. XXVI)	Item 19.5.4 do T.R.
61. Nas contratações de serviços continuados, o instrumento convocatório poderá estabelecer, como condição para as eventuais repactuações, que o contratado se comprometerá a aumentar a garantia prestada com os valores providos pela Administração e que não foram utilizados para o pagamento de férias (§1º)	<u>Não localizado - Regularizar</u>
62. Na definição dos requisitos de habilitação técnica dos licitantes ou	Não é o caso

na definição dos critérios de julgamento da proposta técnica, no caso de licitações tipo técnica e preço, são vedadas as práticas previstas nos incisos I a V (§2º)	
63. Sendo permitida a participação de cooperativas, o instrumento convocatório deverá exigir, na fase de habilitação as disposições constantes nos incisos I a VII (§3º)	Não é o caso
64. Para fins de comprovação do disposto no inciso XXIII, a contratada deverá apresentar cópia do ofício, enviado à Receita Federal do Brasil, com comprovante de entrega e recebimento, comunicando a assinatura do contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, até o último dia útil do mês subsequente ao da ocorrência da situação de vedação (§4º)	Item 13.11.1 do T. R.
65. Poderá ser exigido do licitante na contratação de serviços continuados a comprovação de que tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos e declaração de que o licitante instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato (§5º)	Itens 8.2.5.1 e 8.4
66. Para a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos, será possível o somatório de atestados (§6º), sendo somente aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior (§9º).	Itens 8.2.5.1.2 e 8.2.5.2
67. Caso a contratação for para serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados (§7º). Já se o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 20 (vinte) postos (§8º)	Item 8.2.5.4
68. Previsão quanto à obrigação do licitante em disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços (§10)	Item 8.2.5.3
69. Justificativa quanto à adaptação, supressão ou acréscimo dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira constantes no art. 19, observado o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993 (§11)	Supressão no valor de referência constante no item 8.2.4.1, eis que o período de contratação é de 30 meses, tendo sido exigido o valor correspondente a 12 meses - Carece de justificativa
70. Para a comprovação do disposto nos §§ 7º e 8º, será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos (§12)	Item 8.2.5.2
71. Previsão das regras de garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme disposições dos incisos I a VIII do art. 19-A	Itens 13 e 17 do T.R.



63. É fundamental, outrossim, que a Administração atente para os itens **negritados na tabela e, se for o caso, contemple-os na minuta editalícia, a fim de seguir o prescrito na instrução normativa.**

64. Nota-se ainda, erro de continuidade na numeração a partir de 4.2.12 (fl. 1987), carecendo de correção.

II. 5 – Do termo de contrato

65. Em relação à minuta do termo de contrato, de acordo com mandamento legal (art. 62, §1º da Lei 8.666/93), está em forma de anexo do edital, devendo ser analisada à luz do art. 54 e seguintes da Lei 8.666/93, considerando-se cláusulas necessárias aquelas arroladas no art. 55. Passo a cotejá-las com as cláusulas presentes na minuta:

1. Objeto (art. 55, I)	Cláusula 1ª
2. Regime de execução ou Forma de fornecimento (art. 55, II)	Cláusula 8ª
3. Preço (art. 55, III)	Cláusula 3ª
4. Condições de pagamento (art. 55, III)	Cláusula 5ª
5. Critérios, data-base e periodicidade do reajustamento (art. 55, III)	Cláusula 6ª
6. Critérios de atualização monetária (art. 55, III, <i>in fine</i>)	Item 16.17 do edital
7. Prazo para execução/entrega do objeto (art. 55, IV)	Cláusula 2ª
8. Crédito pelo qual correrá a despesa (art. 55, V)	Cláusula 4ª
9. Garantia (art. 55, VI)	Cláusula 7ª
10. Direitos e responsabilidades das partes (art. 55, VII)	Cláusula 9ª
11. Penalidades e valores das multas (art. 55, VII)	Cláusula 10ª
12. Casos de rescisão (art. 55, VIII)	Cláusula 11ª
13. Reconhecimento dos direitos da Administração em caso de rescisão administrativa (art. 55, IX)	Cláusula 11ª, item 11.3
14. Condições de importação (art. 55, X)	Não é o caso
15. Vinculação ao edital (art. 55, XI)	Cláusula 1ª, item 1.2
16. Legislação aplicável (art. 55, XII)	Preâmbulo
17. Obrigação de manter condições da habilitação (art. 55, XIII)	Cláusula 9ª, c/c item 13.28 do T.R.
18. Foro (art. 55, §2º)	Cláusula 16ª
19. A prorrogação dos contratos de serviços de natureza continuada poderá ser feita a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os requisitos expostos nos incisos I a IV do art. 30-A, §1º	Cláusula 2ª, item 2.1 Opção pela vigência inicial de 30 meses
20. Dispensa de realização da pesquisa de mercado para a comprovação da vantajosidade econômica na prorrogação dos contratos de serviços continuados, desde que o contrato contenha as previsões dos incisos I a III (art. 30-A, §2º), sendo que no caso do inciso III do §2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato (art. 30-A, §3º)	Itens 2.6 a 2.6.3
21. Realização de negociação contratual pela Administração para a	Não localizado -

PF/UFFS
FL. Nº 2153

redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação (art. 30-A, §4º)	Regularizar
22. Previsão dos casos em que a Administração não poderá prorrogar o contrato, conforme disposição dos incisos I e II do art. 30-A, §5º	Itens 2.5 a 2.5.2
23. Previsão do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato (art. 31), conforme definições do art. 31, §2º da Instrução Normativa 02/2008	Item 16.1 do T.R.
23. Disposição sobre a fiscalização contratual dos serviços continuados, seguindo o disposto no Anexo IV da Instrução Normativa 02/2008 (art. 31, §1º)	<u>Item 16.1.do T.R.</u> <u>- Complementar</u>
24. No que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve haver previsão de realização de fiscalização com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado (art. 31, §3º)	Item 16.1.1 do T.R.
25. Nos casos de serviços de natureza intelectual, após a assinatura do contrato, o órgão ou entidade contratante deve promover reunião inicial, em que estejam presentes os técnicos responsáveis pela elaboração do termo de referência ou projeto básico, o gestor do contrato, o fiscal técnico do contrato, o fiscal administrativo do contrato, os técnicos da área requisitante, o preposto da empresa e os gerentes das áreas que executarão os serviços contratados (art. 32)	Não é o caso
26. Dispositivo prevendo que na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais das contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as comprovações previstas no art. 34, §5º, sendo que os documentos poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração (art. 34, §7º)	Item 16.9 do T.R.
27. Previsão para que diante de qualquer nova admissão de empregados pela contratada, sejam apresentados os documentos elencados na alínea "a" do inciso I do §5º (art. 34, §6º)	Itens 13.11 e 13.12 do T.R.
28. A Administração deverá analisar a documentação solicitada na alínea "d" do inciso I do §5º no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente (art. 34, §8º)	<u>Item 13.50 do T.R.</u> <u>- Complementar</u>
29. Previsão para que no caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar ao Ministério da Previdência Social e à Receita Federal do Brasil (art. 34, §9º)	Item 16.10.5
30. Previsão para que no caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar ao Ministério do Trabalho e Emprego (art. 34, §10)	Item 16.10.6 do T.R.
31. Até que a contratada comprove o pagamento das verbas rescisórias ou demonstre que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, o órgão ou entidade contratante deverá reter a garantia prestada e os valores das faturas correspondentes a 1 (um) mês de serviços, podendo utilizá-los para o pagamento direto aos trabalhadores no caso de a empresa não efetuar os pagamentos em até 2 (dois) meses do encerramento da vigência contratual, conforme previsto no instrumento convocatório e nos incisos IV e V do art. 19-A da Instrução Normativa 02/2008 (art. 35, parágrafo único)	<u>Não localizado -</u> <u>Regularizar</u>

32. Previsão que as verbas destinadas ao pagamento das férias e 13º (décimo terceiro) dos trabalhadores da contratada feitas pela Administração realizar-se-á em conta vinculada, conforme previsto no art. 19-A da Instrução Normativa nº 02/2008 (art. 36, §7º)	Item 17.16 do T.R.
33. Disposição prevendo que os pagamentos a serem efetuados em favor da contratada, quando couber, estarão sujeitos à retenção, na fonte, dos tributos dispostos nos incisos I a III do art. 36, §8º	Item 16.14 do T.R.

66. **Destarte, deve a Administração observar os itens negritados na tabela e, se for o caso, contemple-os na minuta do instrumento contratual.**

67. Quanto ao regime de empreitada, está manifestada a opção pelo regime por preço unitário. Importante ressaltar alguns pontos quanto ao regime adotado no certame. Compreende-se que a empreitada por preço unitário só se justificaria *in casu* se a execução dos serviços se desse por preço certo de unidades determinadas. Entretanto, observa-se que o próprio termo de referência elaborado não utilizou medidas certas de unidades determinadas para a presente dispensa licitatória (salvo para servente de limpeza, que acabou culminando também em postos de trabalho), mas, sim, postos de trabalho.

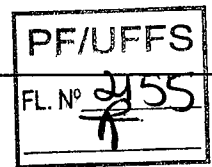
68. A empreitada por preço global segundo RONNY CHARLES “*é utilizada quando se contrata a execução de obra ou do serviço por preço certo e total. Seu uso se verifica, geralmente, em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação dos serviços e podem ser aferidos mais facilmente.*”⁹

69. **Portanto, sendo certo que a definição do regime de execução encontra-se na esfera de conhecimento da área técnica da Instituição, recomenda-se que seja verificada a fundamentação acima exposta e analisada a possibilidade de adoção do regime de empreitada por preço global no caso concreto, ou justificada a adoção da empreitada por preço unitário.**

70. **Por fim, cumpre atentar para dois regramentos recém editados, o Decreto nº 8.538/2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal (revogou o Decreto nº 6.204/2007) e a Lei nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), ambos com início de vigência em janeiro de 2016 (contagem a partir da publicação, sendo 90 dias para o decreto e 180 para a lei).**

71. **Assim, caso o procedimento licitatório ora sob exame seja deflagrado em 2016, deverá a Administração atentar para as novas regras, bem como adequar o procedimento aos normativos supracitados.**

⁹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. Salvador, JusPodivm, 2009, p. 40.

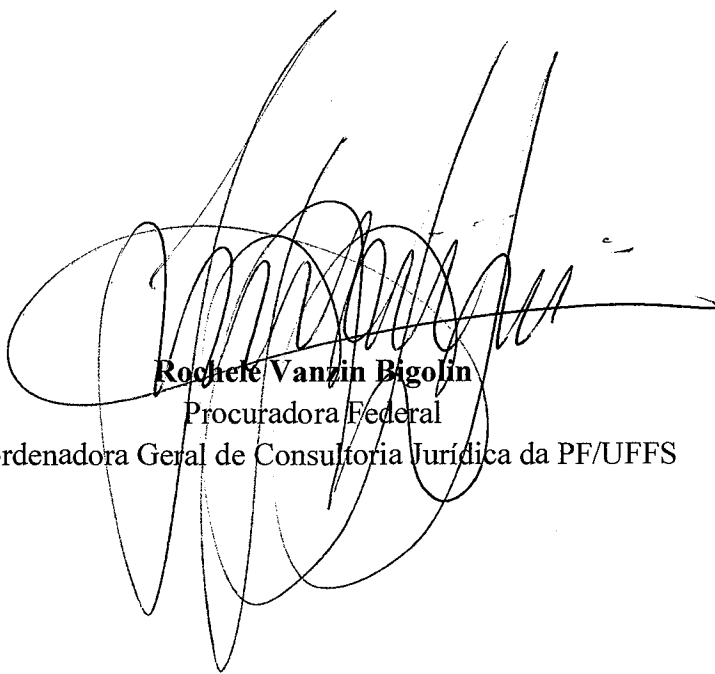


III. Conclusão

72. Ante o exposto, **observadas todas as considerações/recomendações supracitadas**, não se verifica a existência de óbice jurídico à licitação e contratação pretendidas, razão pela qual APROVO, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, as minutas do edital (fls. 1985-2004) e do contrato (fls. 2117-2130) analisadas por esta subscritora e rubricadas pelo apoio desta Procuradoria.

73. É o parecer. À consideração superior do Ilustre Procurador-Chefe da PF/UFFS, para os fins do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

Chapecó, 02 de dezembro de 2015.



Rochete Vanzin Bigolin
Procuradora Federal
Coordenadora Geral de Consultoria Jurídica da PF/UFFS

DESPACHO DO PROCURADOR-CHEFE


PROCESSO Nº 23205.004736/2015-41

INTERESSADO: Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFFS

ASSUNTO: Contratação de serviços terceirizados para todos os *Campi* e Reitoria da UFFS - Pregão Eletrônico nº 64/2015

1. Ciente.
2. Considerando o disposto na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, **aprovo** o Parecer nº 240/2015/PF-UFFS/PGF/AGU, da lavra da Procuradora Federal Rochele Vanzin Bigolin.
3. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 03 de dezembro de 2015.



Rosano Augusto Kammers
Procurador-Chefe da PF/UFFS