**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**

**DESPACHO**

**Processo:** [**23402.029973/2024-89**](https://sig.univasf.edu.br/sipac/protocolo/mesa_virtual/lista.jsf#this)

**SEÇÃO DE LICITAÇÃO DE BENS PERMANENTES (11.01.02.27.04.06.02)**

**No do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

Senhora Coordenadora,

Em análise do processo em epígrafe, foram observados alguns pontos que, ao meu entendimento, carecem de uma reanálise por parte da Equipe de Planejamento a fim de permitir seu prosseguimento alinhado à legislação vigente, estes que passo a explicitar:

1. Valor total da contratação:

Com relação ao valor da contratação, especificado no item 1.2 e 14.1 do Termo de Referência, em minha percepção, não foram considerados os valores dos itens 6 à 9, os quais tratam de serviços extraordinários, o que resultaria num total de R$ 7.992.729,89 (sete milhões, novecentos e noventa e dois mil, setecentos e vinte e nove reais e oitenta e nove centavos). Em sendo confirmado, sugere-se a devida correção.

1. Quanto ao item 52 do Parecer 00109/2024/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU**:**

Salvo melhor juízo, entendo que tal item não foi plenamente atendido, visto que a justificativa apresentada pela Equipe de Planejamento não foi suficiente para elidir possível correção nos documentos de contratação.

A justificativa apresentada baseia-se unicamente no fato de que, por tratar-se de uma contratação a ser realizada por meio do Sistema de Registro de Preços, fundada no Decreto n.º 11.462/2023, não haveria necessidade de apresentação de quaisquer memórias de cálculos para indicação do quantitativo mínimo e máximo da contratação:

**“Item 52** - Em relação à recomendação da Procuradoria Federal, que sugere a elaboração de uma manifestação técnica detalhada para justificar os quantitativos estimados para a contratação, cumpre esclarecer que o processo em questão utiliza o Sistema de Registro de Preços (SRP). Este modelo licitatório, previsto no artigo 82 da Lei no 14.133/2021, é adotado em situações em que a demanda não pode ser prevista com precisão, permitindo à Administração maior flexibilidade para atender às necessidades variáveis, sem a obrigatoriedade de adquirir quantitativos fixos.

Portanto, a exigência de uma memória de cálculo detalhada para justificar os quantitativos não é compatível com o SRP, que se baseia justamente na impossibilidade de prever com exatidão as quantidades a serem contratadas. Os quantitativos estimados são baseados em históricos de consumo e na demanda potencial, não representando compromissos de aquisição. Além disso, o histórico das contratações anteriores foi considerado na definição do quantitativo estimado, mas, dada a imprevisibilidade da demanda futura, especialmente no contexto do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), a definição exata não é viável. O SRP, portanto, oferece a flexibilidade necessária para adequar as contratações à demanda real durante a vigência da ata.

Dessa forma, a justificativa apresentada nos autos atende aos requisitos legais está alinhada ao contexto da contratação, não sendo necessária a elaboração de uma memória de cálculo detalhada, como sugerido. “

Contudo, a legislação sobre o tema e os julgados do Tribunal de Contas da União têm considerado de suma importância, independente da modalidade de contratação, da indicação de memória dos quantitativos a serem licitados, de forma a ampliar a competitividade, por meio da economia de escala, norteando uma melhor contratação.

Conforme o artigo 3º do Decreto nº 11.462/2023, a adoção do SRP pela Administração Pública pode se dar, em especial:

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 para fins de transferências; ou

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

Independentemente do bem a ser adquirido ou da natureza do serviço a ser prestado, a entidade deve justificar como estimou a quantidade a ser contratada, baseada em dados empíricos e objetivamente comprovados, inclusive quando justifica a adoção do SRP no inciso V do art. supracitado. Para tanto, podem ser utilizados relatórios estatísticos de consumo médio, mapas de acompanhamentos, memória de cálculo, histórico de consumo, demandas reprimidas, expectativas de alteração na demanda futura, estoque atual, referência técnica, etc.

Dessa forma, é recomendável que a Equipe de Planejamento da contratação defina método para estimar as quantidades necessárias e documente a aplicação do método no processo de contratação.

Neste mesmo norte, o TCU tem recomendado às Entidades da Administração Pública que “*façam constar no Projeto Básico dos processos licitatórios justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de acordo com o previsto no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 2.271/1997” (Acórdão TCU nº 669/2008 – Plenário*).”

O Acórdão 991/2009, do Plenário do TCU, a Corte de Contas menciona obra do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na qual o professor salienta que um SRP bem planejado é aquele que o órgão adquire em média 90% a 95% do quantitativo estimado:

*“*É certo que a Administração passará a encontrar cada vez mais vantajosas propostas quando puder exibir aos licitantes que as suas expectativas de consumo chegam a 90 ou 95% de acerto.” [FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 117]

Ainda, pode-se citar os Acórdãos 3217/2014, 1175/2017 e 998/2016, todos do Plenário, que enfatizam a importância do planejamento.

Sobre o tema também, cite-se o item 9.3.4, do Acórdão nº 694/2014-Plenário do TCU, “a seguir transcrito:

“a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas deve ser efetivada em função do consumo e da utilização prováveis, cuja estimativa deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, nos termos do art. 15, §7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Ao superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços, por exemplo, o gestor não observa os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora à falsa expectativa de contratação e, ainda, pode **frustrar a competitividade do certame**, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.

…

A falta de transparência quanto ao regime efetivo das futuras compras também pode contribuir fortemente para afastar interessados. Imagine participar de um certame para registrar 100.000 cadeiras a serem potencialmente fornecidas ao longo de 12 meses, sem ter qualquer segurança se, de fato, alguma unidade será requisitada, ou se todas as unidades podem ser solicitadas de uma vez. Não há como se preparar para “fornecimentos-surpresa” como esses.

Neste passo, a indicação de um quantitativo aproximado que melhor reflita as necessidades da contratação, poderá nortear as propostas dos fornecedores, e o caminho para a melhor contratação.”

A respeito da superestimativa de quantitativos no âmbito de processos licitatórios, em razão da sua importância e particular clareza sobre o tema, apresentamos a seguir trecho do voto condutor do Acórdão TCU nº 331/2009-Plenário:

“Inadmissível que a própria Administração reconheça como legítima a **superestimativa de quantitativos** de serviços como forma de margem de segurança para eventuais distorções. Assiste total razão à Secob nesse ponto. Em hipótese alguma a insuficiência do projeto básico justifica a adoção de ato **incompatível com os princípios da legalidade** – por absoluta falta de amparo na Lei de Licitações – **e da eficiência**, ensejador de expedição de determinação ao Órgão para que proceda a sua anulação, **sem prejuízo da aplicação de multa aos Responsáveis que lhe deram causa**. (Grifo nosso).”

1. Quanto ao item 74 do Parecer 00109/2024/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU:

A Douta Consultoria Jurídica manifestou-se acerca do parcelamento dos itens da seguinte maneira:

“70. O agrupamento de itens tampouco afasta o óbice sob exame, pois o certame sob a forma de pregão deve propiciar a apresentação de lances e a negociação de preço final de maneira isolada, durante a sessão pública, em relação a cada componente do grupo ou lote.

71. Logo, o parcelamento de adicional noturno, horas-extras e diárias em itens autônomos se mostra técnica e economicamente inviável, porquanto não constituem objetos isolados e sim verbas integrantes do custo de cada posto.

72. Outras razões militam ainda pela readequação do parcelamento do objeto. Com efeito, o parcelamento na forma proposta pela Administração caracteriza ingerência indevida sobre a formulação das propostas dos licitantes, viola disposições da IN SEGES/MP no 05/2017 e enseja fundado risco de responsabilidade trabalhista subsidiária da UNIVASF.

....

74. **Assim, recomenda-se a exclusão dos itens 6 a 9 da presente licitação.”**

Rebatendo os argumentos esposados, a Equipe de Planejamento justificou a utilização do modelo de contratação:

“Embora tenha sido apresentada a recomendação da Procuradoria, entendemos que o modelo adotado pela Administração é o mais adequado, considerando que os custos referem-se a situações excepcionais e imprevisíveis, que não devem ser incluídos de forma antecipada na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Incluir esses custos extraordinários na planilha resultaria em um aumento do valor global da contratação, o que implicaria em um custo superior ao efetivamente necessário para a execução dos serviços pela licitante vencedora. Por exemplo, a empresa contratada será remunerada por horas extras somente quando não for possível compensar essas horas no Banco de Horas durante a execução do contrato.

Em relação aos serviços extraordinários realizados no período noturno, vale ressaltar que nem todos os funcionários estarão sujeitos a essa jornada, e o pagamento por esses serviços dependerá da efetiva mensuração durante a execução do contrato. Incluir tais custos de forma antecipada na Planilha de Custos resultaria em uma previsão irreal, acarretando o pagamento por horas não trabalhadas, o que geraria prejuízo aos cofres públicos.“

De início cabe mencionar que o modelo proposto inclui a realização de um certame em **GRUPO ÚNICO, contendo 9 itens**, em sintonia com os principais modelos de adotados pelos órgãos da Administração Pública, quando trata-se de uma contratação em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Embora os argumentos esposados pela Equipe de Contratação sejam válidos, uma vez que os serviços noturnos e extras serão prestados de forma eventual, salvo melhor juízo, entendo que não ficou demasiadamente claro no Termo de Referência a forma de cálculo de tais adicionais, nem sua clara diferenciação entre o que será efetivamente pago ao trabalhador e à Contratante, o que merece ser corrigido, visto que poderá suscitar questionamentos e eventuais impugnações.

Tais situação fica clara nos itens atinentes à forma de prestação dos serviços, como os exemplos a seguir:

“6.4. Será admitido, **mediante serviço extraordinário**, a realização de horas extras, **com autorização do gestor do contrato e com a devida observância aos dispositivos legais pertinentes**, em especial ao art. 59, caput, da CLT, com redação dada pela Lei no 13.467, de 2017.

..........

“6.7. **Caso haja o trabalho noturno, será faturado calculando cada hora trabalhada em adicional noturno como previsto no item 1.2.1.**

..........

“6.11. Na eventualidade de prestação de serviço extraordinário em que não for possível a compensação por meio do banco de horas, o contratante pagará unicamente o valor ajustado em contrato e a contratada será responsável por todas as despesas e encargos que se fizerem incidir por força de lei ou ajuste sindical.

Os valores a serem **efetivamente pagos aos motoristas, independente dos valores propostos para os itens 9 à 12,** deverão ser calculados, na forma da legislação vigente conforme demonstrado abaixo resumidadmente:

Adicional Noturno:

É o adicional conferido ao trabalhador pelo trabalho executado entre as 22 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte, sendo remunerado com adicional de pelo menos 20% (vinte por cento), (art. 73 da CLT, art. 7º, inciso IX, da constituição federal, Súmula nº 60 do TST, orientação Jurisprudencial nº 388 da SDi-1 do TST);

O **cálculo da hora noturna** é feito por meio da seguinte fórmula: ***(valor da hora diurna x 0,2) + valor da hora***. Para calcular o **adicional noturno**, basta multiplicar o valor da hora noturna pelas horas trabalhadas mensais.

Adicional de Horas Extraordinárias:

Consiste no tempo laborado além da jornada diária estabelecida pela legislação, contrato de trabalho ou norma coletiva de trabalho. Deve ser efetuado no mínimo 50% sobre o valor da hora normal, caso o trabalho seja realizado em dias da semana (de segunda a sábado) e de 100% aos domingos e feriados (art. 59 da CLT, art. 7º, inciso XVI da Constituição federal, Súmula nº 423 do TST).

O cálculo da hora extra é feito com base no valor da hora normal de trabalho, acrescido de um adicional, que varia de acordo com o dia da semana:

* **Dias úteis**

O valor da hora extra é o valor da hora normal multiplicado por 1,5, ou seja, um acréscimo de 50%

**Domingos e feriados**

O valor da hora extra é o valor da hora normal multiplicado por 2, ou seja, um acréscimo de 100%

**Hora extra noturna**

O valor da hora extra é o valor da hora normal multiplicado por 1,5, mais 20% do adicional noturno

Para calcular o valor da hora normal, basta dividir o salário mensal do trabalhador pelo número de horas que ele trabalha no período:

1. Calcular o valor da hora normal de trabalho: Salário Mensal ÷ 220 horas (para jornadas de 44 horas semanais)
2. Aplicar o adicional de horas extras

Outrossim, os valores a serem pagos à CONTRATADA, aos quais há incidência de encargos tributários, previdenciários e custos indiretos, serão resultado de disputa entre os licitantes, conforme itens 9 à 12. Este foi o entendimento desta Pregoeira, embora não tenha ficado preciso no texto disposto no Termo de Referência apresentado.

Não obstante, carece, também, de esclarecimento, por parte da Equipe de Planejamento, se os licitantes poderão indicar, para estes itens, 9 à 12, alíquotas distintas, especificamente para os custos indiretos e o lucro, bem como quais os valores mínimos exequíveis para cada rubrica, visto que estas serão objeto de disputa.

Em assim, sugiro a modificação do texto a fim de transparecer o mínimo de dúvidas aos licitantes sobre os itens em disputa, os quais referem-se aos valores contratuais devidos à CONTRATANTE, diferenciando-se estes dos valores que efetivamente deverão ser pagos aos TRABALHADORES quando da ocorrência destas situações extraordinárias, estes calculados nos termos da legislação trabalhista e dos exemplos acima citados.

Sugere-se também, conforme disposto no Caderno de Logística de Prestação de Serviços de Transporte a inclusão de cláusula que obrigue a contratada a emitir nota fiscal específica, ou, desde que discriminado, na mesma nota fiscal mensal referente ao preço global fixo do contrato – no caso de ter havido, durante o mês, depois de esgotada a possibilidade de utilização do banco de horas, conforme CCT ou edital e contrato – a ser encaminhada juntamente com a cobrança mensal, objetivando a cobrança das despesas de horas extras, por meio do cálculo na planilha de custos e formação de preços, com os mesmos percentuais e valores das rubricas utilizadas na sua planilha de custos, sendo desconsiderados para esse cálculo o módulo 2 (Benefícios mensais e Diários) e o módulo 3 (insumos Diversos). o valor do homem x hora deverá ser calculado mediante a divisão do valor do salário mensal de 1 (um) motorista pelo número de 220 horas, se outro valor não estiver estabelecido na convenção coletiva de Trabalho. O mesmo procedimento deverá ser adotado para o cálculo de eventual trabalho em horário noturno (obrigações e responsabilidades da contratada.

Ressalto que, embora a Equipe de Planejamento entenda que a inclusão destes itens poderá gerar economia aos cofres públicos, conforme as justificativas apresentadas, a realização do certame deverá possibilitar informações claras e precisas aos licitantes a fim de balizar a elaboração de melhores propostas.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (Súmula 177/TCU)

9.7. dar ciência à [*omissis*]: 9.7.1. de que são irregularidades que podem ensejar a anulação do certame as seguintes: 9.7.2. especificação de forma imprecisa do objeto da licitação, a ponto de comprometer a respectiva identificação pelos potenciais interessados, o que ocorreu no âmbito do edital do Pregão Eletrônico [*omissis*] e na correspondente publicação no portal de compras Comprasnet (“prestação de serviços de modernização administrativa portuária”), em prejuízo aos princípios da publicidade e da competitividade, com descumprimento do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; (Acórdão 1823/2017/TCU-Plenário)

Ressalto que constitui obrigação da contratada emitir nota fiscal específica, ou, desde que discriminado, na mesma nota fiscal mensal referente ao preço global fixo do contrato – no caso de ter havido, durante o mês, depois de esgotada a possibilidade de utilização do banco de horas, conforme CCT ou edital e contrato – a ser encaminhada juntamente com a cobrança mensal, objetivando a cobrança das despesas de horas extras, por meio do cálculo na planilha de custos e formação de preços, com os mesmos percentuais e valores das rubricas utilizadas na sua planilha de custos, sendo desconsiderados para esse cálculo o módulo 2 (Benefícios mensais e Diários) e o módulo 3 (insumos Diversos). o valor do homem x hora deverá ser calculado mediante a divisão do valor do salário mensal de 1 (um) motorista pelo número de 220 horas, se outro valor não estiver estabelecido na convenção coletiva de Trabalho. O mesmo procedimento deverá ser adotado para o cálculo de eventual trabalho em horário noturno (obrigações e responsabilidades da contratada.

1. Cláusula de cumprimento das obrigações trabalhistas:

Com o advento do Decreto n.º 12.174, de 11/09/2024, sugere-se a inclusão de disposição expressa que indique a obrigatoriedade de cumprimento das garantias trabalhistas e da responsabilidade solidária da empresa contratada por atos de omissão e de eventual empresa subcontratada que resultem descumprimento de legislação trabalhista.

1. Compensação de jornada:

Com o advento da Instrução Normativa seges/MGI n.º 81, de 12 de setembro de 2024, que dispõe sobre as regras e procedimentos para a possibilidade de compensação de jornada nos contratos de prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sugere-se que haja expressa referência à este dispositivo legal nos itens 6.6, 6.8. 6.9. 6.10, 6.11, e demãos itens que tratam deste assunto.

**Importa salientar que as sugestões tratadas neste documento têm cunho essencialmente construtivo e não vinculante, cabendo apenas à Autoridade Competente decidir acerca do prosseguimento do feito, em quaisquer circunstâncias, observadas ou não as sugestões trazidas à baila, visto ter sido o processo objeto de análise jurídica por parte da Procuradoria Jurídica da UNIVASF, resultando no Parecer n.º 00109/2024/PROCURADORIA/PFUNIVASF/PGF/AGU.**

Embora a Nova Lei de Licitações e o Decreto n.º 11.246/2022, que trata sobre as regras de atuação do agente de contratação, prevejam uma atuação mais ativa do pregoeiro inclusive durante o planejamento da contratação, nos termos do inciso I do art. 14, cabe exclusivamente à Autoridade Superior deliberar sobre a conformidade legal do processo, decidindo pelo seu prosseguimento, razão pela qual solicito o encaminhamento ao pró-Reitor de Gestão e Orçamento para deliberação.

Por fim, solicito também que o processo seja encaminhamento à Diretoria de Contabilidade e Finanças para elaboração de Parecer Técnico Contábil em relação às planilhas de custos e formação de preços, visto tratar-se de contrato administrativo de prestação de serviços contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva, possibilitando subsídios à esta Pregoeira quando da análise meritória das propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

Petrolina/PE, 26 de novembro de 2024.

JULIANA MORCELLI BRANDÃO

Pregoeira/Mat 1538846