

PARECER PRESI/ASJUR Nº 14/2015

Referente: Processo nº 00.023/2015 - Licitação de empresa especializada em operação e execução do processo de geração da Folha de Pagamento da Funpresp-Jud

Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO nº 001/2015

I – RELATÓRIO

Trata-se do Processo nº 00.023/2015 referente à licitação para contratação de empresa especializada em operação e execução do processo de geração da Folha de Pagamento da Funpresp-Jud, a qual se dará através da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO.

O processo foi autuado em 06/02/2015 e contém 73 (setenta e três) folhas numeradas. No que tange à instrução processual, destacam-se os seguintes documentos:

- fls. 01: Autuação do processo em 06/02/2015;
- fls. 02 a 03: Ata da 46ª Reunião Ordinária da Direx;
- fls. 04 a 11: Termo de Referência;
- fls. 11: Aprovação motivada do Termo de Referência pela autoridade competente;
- fls. 12/13; 15 a 34: Propostas de preços;
- fls. 14 e 35: Planilha de Orçamento;
- fls. 36: Mapa comparativo de preços;
- fls. 37: Certificação orçamentária emitida pela COAFI, atestando a disponibilidade orçamentária para o exercício de 2015, no montante de R\$ 526.791,90 (quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e noventa e um reais e noventa centavos).
- fls. 37: De acordo do Diretor de Administração solicitando abertura do processo licitatório e autorizando a realização do certame;
- fls. 38/41: Portarias de nomeação do pregoeiro e equipe de apoio;
- fls. 43 a 59: Minuta do Edital de pregão eletrônico e anexos;
- fls. 60 a 72: Minuta de Contrato.

- fls. 73: Despacho do Pregoeiro, de 08/06/2015, submetendo o processo a esta Assessoria Jurídica, para análise e parecer, nos termos do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993.

II – ANÁLISE JURÍDICA

MODALIDADE DA LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO

O artigo 9º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual regulamenta o pregão na forma eletrônica, define quais procedimentos devem ser observados na fase preparatória desta modalidade licitatória, **verbis**:

*Art. 9º Na fase preparatória do **pregão**, na forma **eletrônica**, será observado o seguinte:*

*I - elaboração de **termo de referência** pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;*

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

*IV - elaboração do **edital**, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;*

*V - definição das exigências de **habilitação**, das **sanções** aplicáveis, inclusive no que se refere aos **prazos** e às **condições** que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do **contrato** e o atendimento das necessidades da administração;*

*VI - designação do **pregoeiro** e de sua equipe de apoio.*

*§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no **orçamento** estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.*

*§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do **custo** pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o **preço de mercado**, **cronograma físico-financeiro**, se for o caso, critério de aceitação do objeto, **deveres do contratado e do contratante**, procedimentos de **fiscalização** e **gerenciamento** do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.*

Nesse sentido, recomenda-se que a área técnica se acautele quanto ao cumprimento do dispositivo, cuja aferição passa-se a fazer através do presente Parecer.

A modalidade licitatória objeto da licitação sob análise se refere ao pregão para **contratação de serviços comuns**, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, **verbis**:

*Art. 1º A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, **destina-se à aquisição de bens e serviços comuns**, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.*

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. (grifamos)

Por bens e serviços comuns entende-se, consoante definição extraída do Acórdão 265/2010/Plenário **“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra insita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI”**.

Dito acórdão recomenda, outrossim, em casos de contratação de serviços comuns, que se **“realize adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE) a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem assim estabelecendo graus de prioridades e penalidades, à luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea “d”, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000”**.

Tal caracterização deve constar no Termo de Referência (**“Capítulo 4 – Da Classificação do Serviço”**, fls. 05), bem como se se trata de serviços continuados ou não, conforme o disposto no artigo 15¹, inciso IX, da IN MPOG nº 02/2008, a qual

¹ Art. 15. O Projeto Básico ou **Termo de Referência** deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

- a) **motivação da contratação**;
- b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível;
- d) agrupamento de itens em lotes, quando houver;
- e) critérios ambientais adotados, se houver;
- f) **natureza do serviço, se continuado ou não**;
- g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e
- h) referências a estudos preliminares, se houver.

II - o objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;

III - o objeto da contratação, com os produtos e os resultados esperados com a execução do serviço;

IV - a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, com a definição da rotina de execução, evidenciando ordem de execução, quando couber; procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, quando for o caso;

- a) frequência e periodicidade;
- b) ordem de execução;
- c) procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas;
- d) deveres e disciplina exigidos; e

e) demais especificações que se fizerem necessárias.

V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

- a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;
- b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;
- c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;
- d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor;
- g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;
- h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

VII - a metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados;

VIII - a necessidade, quando for o caso, devidamente justificada, dos locais de execução dos serviços serem vistoriados previamente pelos licitantes, devendo tal exigência, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres;

IX - o enquadramento ou não do serviço contratado como serviço comum para fins do disposto no art. 4º do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005;

X - a unidade de medida utilizada para o tipo de serviço a ser contratado, incluindo as métricas, metas e formas de mensuração adotadas, dispostas, sempre que possível, na forma de Acordo de Níveis de Serviços, conforme estabelece o inciso XVII deste artigo;

XI - o quantitativo da contratação;

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

- a) 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; e
- b) 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.

XIII - a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventualmente venha a ocorrer em localidades distintas da sede habitual da prestação do serviço;

XIV - a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras, as seguintes informações:

- a) rotinas de execução dos serviços;
- b) quantidade e qualificação da mão-de-obra estimada para execução dos serviços;
- c) relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação, admitindo-se, excepcionalmente, desde que devidamente justificado, a indicação da marca nos casos em que essa exigência for imprescindível ou a padronização for necessária, recomendando-se que a indicação seja acompanhada da expressão "ou similar", sempre que possível;
- d) relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados; e
- e) condições do local onde o serviço será realizado.

XV - condições que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal e insumos necessários à execução contratual, tais como:

- a) quantitativo de usuários;
- b) horário de funcionamento do órgão e horário em que deverão ser prestados os serviços;
- c) restrições de área, identificando questões de segurança institucional, privacidade, segurança, medicina do trabalho, dentre outras;
- d) disposições normativas internas; e
- e) instalações, especificando-se a disposição de mobiliário e equipamentos, arquitetura, decoração, dentre outras.

XVI - deveres da contratada e da contratante;

“dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não” contratação esta feita por entidades ou órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais, - SISG, caso da Funpresp-Jud.

Verifica-se que a área técnica (GOGEP) não enquadrou os serviços a serem contratados como contínuos, mas é possível encontrar dita Justificativa no **“Capítulo 5 – Das Especificações dos Serviços”** do Termo de Referência (fls. 05), o qual prevê a realização mensal dos serviços ali descritos. A natureza contínua dos serviços contratados se justifica em função da demonstração de imprescindibilidade na continuidade de sua execução, sob pena de comprometimento destas atividades no âmbito da Fundação.

Cumprir registrar, por oportuno, que a análise jurídica do Termo de Referência levará em conta o que dispõe o supracitado artigo 15, razão pela qual dito dispositivo está transcrito, na sua integralidade, na Nota de Rodapé nº 1, deste Parecer.

Quanto à certeza que deverá ser dada aos licitantes acerca das especificações técnicas dos serviços comuns que serão contratados, cabe ao gestor do contrato certificar-se de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas acerca das especificações do objeto que deverá ser ofertado pelos licitantes, de modo que a eventual complexidade das especificações não acarrete insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados. Confira-se o Acórdão 1615/2008 - Plenário (Voto do Ministro Relator), **verbis**:

O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes. Ademais deverá observar a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia. Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator) (grifamos)

O Termo de Referência encontra-se presente no processo às fls. 04 a 11 e descreve o objeto da contratação nos seguintes termos, **verbis**:

Capítulo 1 – Do objeto

Propõe-se por meio desta Nota Técnica. A contratação de empresa especializada em operação e execução do processo de geração de folha de pagamento, incluindo o acesso remoto para gestão integrada da própria

- XVII - o Acordo de Níveis de Serviços, sempre que possível, conforme modelo previsto no anexo II, deverá conter:
- a) os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante;
 - b) os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada; e
 - c) as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.
- XVIII - critérios técnicos de julgamento das propostas, nas licitações do tipo técnica e preço, conforme estabelecido pelo artigo 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

folha de pagamento, a retenção dos impostos, o recolhimento dos encargos e contribuições além de todos os serviços necessários à plena execução dos processos inerentes à folha de pagamento, de acordo com as especificações deste Edital e de seus anexos.

Como Justificativa/motivação para a presente contratação, assim se posicionou a área técnica solicitante no referido Termo de Referência, **verbis**:

Capítulo 2 - Justificativa

2.1. Atender o item 6 da Ata da 46ª Reunião ordinária de 2014 da Diretoria Executiva que aprovou a realização de estudos com vistas a avaliar os custos e os benefícios da terceirização da folha de pagamento.

2.2. Ter maior suporte jurídico e contábil no processo de elaboração da folha, no recolhimento de impostos e atividades afins.

2.3. Possibilitar uma maior dedicação às demais atividades da COGEP no período de fechamento da folha.

As especificidades técnicas, ordem de execução, procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, cronograma de realização dos serviços, métodos objetivos de mensuração de desempenho dos serviços a serem contratados encontram-se bem formulados ao longo do Termo de Referência (Capítulo 5 e Capítulo 6, fls. 05 a 08) e são essenciais ao cumprimento do objetivo pretendido, sendo vedadas especificações que restrinjam a competitividade do certame.

Observa-se, às fls. 11, a aprovação motivada do Termo de Referência pela autoridade competente, bem como a autorização para que seja realizado o certame, tendo esta sido ratificada às fls. 37.

Observa-se, também, a previsão orçamentária – item 4 do Edital (fls. 44) e item 10 do Termo de Referência (fls. 09) – para a execução dos serviços, o que atende ao disposto no inciso II do artigo 7º, da Lei nº 8.666/93, inciso III da Lei nº 10.520/2002 e § 2º do artigo 9º da lei nº 5.450/2005.

O custo global estimado para a presente contratação, pelo prazo de 12 (doze) meses é de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), consoante item 11.1 do Edital às fls. 46.

Dito valor foi alcançado a partir da avaliação feita pela área técnica – COGEP – da Fundação, a qual, a partir dos valores apresentados através da pesquisa de mercado feita com as empresas prestadoras deste tipo de serviço e levando-se em conta as especificidades da Entidade, apresentaram preços para dita prestação – fls. 12/13 e 15 a 34.

Verifica-se, ainda, nos autos do processo licitatório sob análise, quem será o pregoeiro e sua equipe técnica, consoante Portaria colacionada às fls. 38/42.

O local onde os serviços serão prestados também está claramente definido no Termo de Referência (item 14.1) às fls. 10.

A minuta do Contrato – fls. 60 a 72 – encontra-se em consonância com o Termo de Referência e o Edital e atende às exigências contratuais prevendo os direitos e deveres das partes contratantes, estando o objeto e o valor da contratação bem definidos, cláusula de vigência, de reajuste e de rescisão contratual com suas respectivas penalidades.

Verifica-se, às fls. 62, a designação do gestor e do fiscal do Contrato, em atendimento ao disposto nos artigos 58, III, e 67, ambos da Lei nº 8.666/1993, bem como no artigo 9º, do Decreto nº 5.450/2005.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e uma vez observadas as Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02 e o Decreto nº 5.450/05, normativos que regem a matéria objeto da presente análise, esta Assessoria Jurídica OPINA pela aprovação das minutas do Edital e do Contrato sob exame.

Este é o Parecer dessa Assessoria Jurídica.

Brasília, 18 de junho de 2015.


JORDANA PERFEITO CASTRO
Assessora Jurídica

De acordo.
Brasília, 19 de junho de 2015.


ELAINE DE OLIVEIRA CASTRO