

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**PARECER Nº 267/2025 - ADVOSF**

Processo nº 00200.021704/2024-45

*Conferência de minuta de edital de pregão eletrônico, do tipo menor preço global, destinado a viabilizar a contratação de serviços contínuos de manutenção, conservação e implantação dos jardins internos e externos, áreas não urbanizadas, vasos de plantas e atividades de manejo no viveiro do Senado Federal, todos com fornecimento de materiais, equipamentos e ferramentas, pelo período de 50 (cinquenta) meses consecutivos. Observações e recomendações.*

**I - RELATÓRIO**

Vem a esta Advocacia os autos do processo em referência, a teor do que dispõem o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, a fim de que seja analisada a minuta de edital de pregão eletrônico constante do documento nº 00100.048428/2025-71.

O procedimento licitatório proposto objetiva a realização de licitação tendente a viabilizar a contratação de serviços de manutenção, conservação e implantação dos jardins internos e externos, áreas não urbanizadas, vasos de plantas e atividades de manejo no viveiro do Senado Federal, todos com fornecimento de materiais, equipamentos e ferramentas, pelo período de 50 (cinquenta) meses consecutivos.

O Documento de Formalização de Demanda (DFD nº 415/2024), a Solicitação de Contratação nº 1.892 (incluindo a versão preliminar do Mapa de Riscos) e o Termo de Referência que serviram de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs 00100.223291/2024-60, 00100.223292/2024-12 e 00100.035020/2025-30. Cumpre destacar que não foi juntada aos autos a versão definitiva do Mapa de Riscos.

Segundo informações prestadas pela Secretaria de Administração de Contratações constantes do documento nº 00100.223294/2024-01, a contratação sob análise (Solicitação de Contratação nº 1.892, no valor total de R\$ 19.547.774,30 – documento nº 00100.223292/2024-12) foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, nos termos do inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal.

A elaboração do Estudo Técnico Preliminar para a contratação em análise foi dispensada pelo Comitê de Contratações, nos termos do § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022, tendo em vista as justificativas constantes da Solicitação de Contratação nº 1.892 (cf. os documentos nºs 00100.223292/2024-12 e 00100.035012/2025-93-1).

De acordo com o que consta do Termo de Referência logo acima mencionado, a licitação em tela e a consequente contratação se justificam em razão da necessidade de se garantir a continuidade, a regularidade e o aperfeiçoamento dos serviços que hoje são objeto do Contrato nº 78/2020, o qual vigorará somente até 12/07/2025, sem possibilidade de nova prorrogação.

Salientou o órgão técnico demandante, que as atividades de manutenção, conservação e implantação dos jardins internos e externos do Senado Federal se constituem em serviços essenciais e indispensáveis às atividades do Senado Federal e devem ser providos mediante contrato de terceirização junto ao setor privado, visto não haver no Quadro de Pessoal



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

desta Casa Legislativa a previsão de cargos ou funções cujas atribuições contemplem o desempenho de atividades profissionais relacionadas aos serviços de jardinagem almejados.

Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Patrimônio - SPATR (órgão técnico responsável pela contratação em tela) no bojo do termo de referência que ampara a presente proposta de licitação/contratação, a Administração desta Casa não tem condições de executar diretamente os serviços objeto do pretendido contrato, haja vista não possuir em seus quadros funcionários e/ou servidores capacitados para tanto nem os materiais, as ferramentas e os equipamentos necessários à execução dos respectivos serviços.

Além disso, a SPATR registra que há no mercado empresas especializadas nos serviços pretendidos, as quais podem atender à demanda do Senado Federal de forma mais eficaz e eficiente, mediante alocação de mão de obra com dedicação exclusiva para preenchimento de postos de trabalho com atribuições e carga horária previamente definidas (encarregado-geral, jardineiros, auxiliar de jardinagem, almoxarife e motorista), prevendo, porém, que o pagamento desses serviços deverá ser realizado conforme os resultados de desempenho alcançados, observado o Acordo de Níveis de Serviços pactuado.

Registre-se que a execução dos serviços ora pretendidos corresponde aos que hoje são objeto do Contrato nº 78/2020, cuja vigência expirará em 12/07/2025. As especificações dos serviços, dos insumos, materiais e ferramentas, as qualificações técnicas dos profissionais que preencherão os postos de trabalho previstos, bem assim os respectivos quantitativos, foram aqueles que, a partir da análise técnica empreendida pelo órgão técnico demandante, são capazes de atender às necessidades



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

da Administração, considerando, para tanto, os mesmos parâmetros para os serviços que hoje integram o objeto do Contrato nº 78/2020.

Sublinhe-se que o quantitativo de postos de trabalho será exatamente o mesmo do contrato atualmente em curso (Contrato nº 78/2020), porém com uma alteração em relação a duas categorias profissionais, ou seja, os 3 (três) postos de “Operador de Roçadeira Costal” deixam de existir, ao tempo que são acrescidos 3 (três) postos de “Auxiliar de Jardinagem”. Essa mudança, segundo a SPATR, decorre das limitações impostas pela Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego nº 15 (NR-15), que estabeleceu limites de tempo à exposição à ruídos. Assim, a operação das roçadeiras deveria ficar a cargo dos ocupantes dos postos de trabalho correspondentes à categoria “Auxiliar de Jardinagem”, que futuramente deverão realizar rodízio na operação das respectivas máquinas, de modo que sejam obedecidos os limites de exposição a ruídos fixados na norma regulamentadora do Ministério do Trabalho acima mencionada.

O termo de referência traz as especificações referentes a cada um dos itens a serem contratados, tais como aqueles relativos à mão de obra residente (postos de trabalho a serem preenchidos), materiais, insumos e equipamentos, bem assim um orçamento detalhado e estimativo acerca dos preços unitários de cada um desses itens componentes do preço global a ser ajustado.

O pagamento pelos insumos será feito com base no consumo efetivamente realizado, enquanto que os valores correspondentes à mão de obra e à depreciação ferramental será feito mensalmente pelo valor da proposta vencedora, envolvendo todas as despesas e custos diretos e indiretos necessários à perfeita execução do objeto a ser contratado, o qual



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

poderá ser acrescido de valores devidos em razão de eventuais serviços extraordinários que venham ser necessários quando esgotados todos os meios de utilização do sistema de “Banco de Horas”.

Foi prevista a retenção da provisão de valores devidos aos empregados da futura contratada a título de férias, 1/3 constitucional de férias e 13º salário, com seus respectivos depósitos de FGTS e encargos previdenciários; multa sobre fundo de garantia (FGTS), contribuição social e outras verbas rescisórias devidas, por meio de Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação -DGBM.

De acordo com o termo de referência subjacente à contratação em análise, o critério de adjudicação pelo menor preço global se justifica em razão de a forma de execução dos serviços exigir, além do fornecimento da mão de obra, a disponibilização de equipamentos e o fornecimento de insumos, cujas parcelas, por serem interdependentes, não podem ser adjudicadas separadamente, pois a divisão do objeto pode vir a comprometer o resultado final esperado.

Foi recomendada a não utilização do Sistema de Registro de Preços, sob a justificativa de que o quantitativo dos serviços e o prazo de execução já estão previamente definidos.

Quanto ao tratamento diferenciado previsto no art. 48, I, II e III, da Lei Complementar nº 123/2006, estes não foram contemplados em razão do objeto ser indivisível, bem assim o valor estimado para contratação estar muito acima do limite de R\$ 80.000,00.

Também foi sugerida a proibição de participação de consórcios no certame que vier a ser deflagrado, tendo em vista que a complexidade e o vulto do objeto a ser contratado não recomendam a participação de empresas na forma de consórcio, uma vez que há uma multiplicidade de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

empresas no mercado em condições de executar satisfatoriamente os serviços pretendidos de forma isolada. Assim, a possibilidade de participação de consórcios poderia limitar a competitividade do certame, uma vez que a permissão da participação de consórcios poderia desestimular a participação individual de empresas no certame.

Considerando que o objeto do contrato envolve a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração em decorrência do inadimplemento de verbas trabalhistas e tendo em vista a execução indireta de atividades que podem ocasionar danos e lesões a interesses de terceiros, foi recomendada a exigência de que a futura contratada deve apresentar garantia contratual, nos termos do art. 96 e no inciso I do §3º do art. 121 da Lei nº 14.133/2021, no percentual de 2% (dois por cento) do valor anual do contrato.

Na definição do percentual da garantia contratual acima mencionada, levou-se em conta o fato de que o ajuste também prevê o provisionamento de valores, por meio de Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação (DGBM), relativamente às verbas para o pagamento das férias, do adicional de férias, 13º (décimo terceiro) salário, além de encargos previdenciários, multa sobre o FGTS, contribuição social e outras verbas rescisórias devidas aos trabalhadores da futura contratada, fato esse que minimiza um pouco os riscos da contratação pretendida.

Com o objetivo de permitir a formulação mais precisa das propostas pelas licitantes, foi prevista a exigência de realização de vistoria pelas licitantes às instalações e dependências do SENADO para avaliação dos componentes que integram os ambientes físicos onde o objeto do ajuste pretendido deverá ser executado, sendo permitido à licitante que não queira realizá-la substituir tal exigência por um documento no qual declare



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

dispensar a necessidade da vistoria, assumindo todo e qualquer risco por sua decisão e comprometendo-se a prestar fielmente o serviço nos termos do edital e de sua proposta.

A Secretaria de Patrimônio realizou pesquisas dos preços referentes aos insumos, materiais de consumo e equipamentos. Esse processo de levantamento de preços foi acompanhado pela Coordenação de Controle e Validação de Processos da Secretaria de Administração de Contratações (COCVAP/SADCON) que, por meio do documento nº 00100.019913/2025-38, solicitou ao órgão técnico demandante uma série de providências e correções no procedimento até então realizado.

Todo o procedimento, incluindo os ajustes solicitados pela COCVAP/SADCON no documento logo acima citado, incluindo propostas, mapa de cotações, planilhas estimativas de despesas, relatórios e justificativas foram documentados nos autos (cf. documentos nos 00100.016337/2025-77, 00100.016302/2025-38, 00100.020818/2025-87, 00100.020841/2025-71, 00100.020859/2025-73, 00100.020937/2025-30, incluindo os respectivos anexos).

Após terem sido saneados todos os problemas e pendências relacionados no documento nº 00100.019913/2025-38, a COCVAP, nos termos do art. 18 do ADG nº 14/2022, certificou a regularidade de todo o procedimento da pesquisa de preço empreendida pela Secretaria de Patrimônio do Senado Federal (vide documento nº 00100.021058/2025-25).

Quanto ao levantamento dos custos com o fornecimento da mão de obra, o Serviço de Elaboração de Estimativa de Custos da Coordenação de Controle e Validação de Processos – SELESC/COCVAP/SADCON realizou o planilhamento da composição dos custos correspondentes, tendo estimado um valor anual máximo (sem





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

desoneração da folha de pagamento) na ordem de R\$ 4.522.056,96 anuais para os itens da mão de obra, ou seja, R\$ 18.841.904,00 para os 50 (cinquenta) meses de vigência contratual). Assim, somado esse valor correspondente à mão de obra aos custos com materiais de consumo (R\$ 556.395,73 anuais) e com depreciação de ferramentas e equipamentos (R\$ 77.968,49 anuais), estimou-se o valor total anual de R\$ 5.156.421,18 com a contratação pretendida e de R\$ 21.485.088,27 para o período total de vigência contratual (ver documento nº 00100.048050/2025-14 e seus anexos).

Por sua vez, a Secretaria de Administração de Contratações – SADCON, por meio do Ofício nº 140/2025 – COATC/SADCON (documento nº 00100.030580/2025-06) solicitou à Secretaria de Gestão de Pessoas - SEGP manifestação quanto à existência de cargos no Senado Federal com atribuições para desempenhar os mesmos serviços do objeto da presente proposta de contratação.

Em resposta, a Secretaria de Gestão de Pessoas, por intermédio do Ofício nº 035/2025 - SEGCAS/COPOPE/SEGP, considerando as informações constantes dos autos e após a análise e o cotejo entre as atividades descritas para os postos terceirizados constantes no Termo de Referência e aquelas previstas para os cargos efetivos previstos no Regulamento Administrativo do Senado Federal, constatou que as atribuições para os referidos postos terceirizados a serem preenchidos são idênticas à contratação anterior (Contrato nº 78/2020). E mais, considerando que a área demandante (Secretaria de Patrimônio do Senado Federal), por ocasião do certame licitatório que culminou com a contratação atual, já havia esclarecido acerca da real extensão das atribuições dos ocupantes dos postos terceirizados de “Encarregado Geral” e “Almoxarife”, o SEGCAS/COPOPE/SEGP concluiu pela inexistência de





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

correlação de atribuições entre os serviços a serem prestados pelos ocupantes dos postos de trabalho a serem preenchidos com a contratação proposta e os descritos para os cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Senado Federal em vigor (ver documento nº 00100.031691/2025-21).

A Coordenação de Processamento Externo de Licitações do Senado Federal - COPEL fez a análise da minuta de edital preliminar elaborada pela COATC/SADCON constante do documento nº 00100.027426/2025-49 e fez 6 (seis) recomendações (ver documento nº 00100.030117/2025-56).

Em atenção às recomendações feitas pela COPEL no documento acima mencionado, a Secretaria de Patrimônio do Senado Federal, órgão responsável pela elaboração do Termo de Referência, por intermédio da sua Coordenação de Serviços Gerais - COGER, apresentou, no bojo do documento nº 00100.035012/2025-93, os esclarecimentos devidos e informou ter providenciado as alterações necessárias na última versão do Termo de Referência (cf. os documentos nºs 00100.035012/2025-93-1 e 00100.035020/2025-30).

Registre-se que não foi juntada aos autos cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio.

Carecem os autos, ainda, da comprovação da prática de outros atos essenciais à regularidade processual, tais como a confirmação da disponibilidade orçamentária para fazer face à despesa com a contratação pretendida, a aprovação do Termo de Referência, a autorização para deflagração do certame licitatório e a designação dos gestores para o futuro contrato.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ante o exposto e em conformidade com as disposições contidas no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 22 do ADG nº 14/2022, os autos vêm a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica do procedimento até então realizado e da juridicidade da minuta de edital constante do documento nº 00100.048428/2025-71.

**II - ANÁLISE.**

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à legalidade do processo, não possui conhecimentos técnicos em áreas diversas, tampouco lhe cabe emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito de discricionariedade e/ou sobre questões cuja análise estejam regimentalmente atribuídas a outras unidades administrativas do Senado Federal.

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (documento nº 00100.048428/2025-71), a modalidade de licitação proposta é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei nº 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no ADG nº 14/2022, que estabelece, no âmbito do Senado Federal, disposições regulamentares acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos; no ADG nº 15/2022, que regulamenta a apuração de infrações e a aplicação penalidades decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021; e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para a realização eletrônica de certames pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto.

Noutro passo, a partir da análise das informações constantes da última versão do Termo de Referência que subjaz a presente proposta



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

de licitação e futura contratação (documento nº 00100.035020/2025-30), verifica-se que o referido documento, sob o ponto de vista formal, foi elaborado de acordo com as diretrizes previstas no art. 13 e no Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, exceto quanto ao “Mapa de Riscos” para o empreendimento proposto, assim considerado como conteúdo destinado à identificação, à avaliação e ao delineamento das ações de tratamento e monitoramento dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e seu objeto e tendo por objetivo a prevenção quanto à concretização dos riscos detectados e a mitigação dos impactos a serem suportados pela Administração caso venham a ocorrer.

No presente processo, foi apresentada apenas a versão preliminar do “Mapa de Riscos”, compreendendo apenas o risco da não efetivação da contratação pretendida.

Embora o mapa de riscos não esteja inserido no rol das exigências obrigatórias previstas no art. 5º do Anexo III do ADG nº 14/2022, há recomendação expressa para que seja realizada análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual tanto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 quanto no art. 1º do Anexo III do ADG nº 14/2022, razão pela qual, caso o órgão técnico entenda realmente desnecessária a elaboração do mapa de riscos definitivo e completo correspondente ao empreendimento ora em exame, a ausência nos autos de tal avaliação deverá estar justificada.

Também não se é possível detectar no Termo de Referência, visto que o Estudo Técnico Preliminar foi dispensado, quais justificativas técnicas e econômicas que amparam a escolha do prazo para a vigência contratual de 50 (cinquenta) meses consecutivos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Muito embora o art. 106 da Lei nº 14.133/2021 autorize a Administração, nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, a celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, essa opção está condicionada pelo § 1º do mesmo dispositivo à demonstração da maior vantagem econômica da contratação plurianual. Assim, recomenda-se que o órgão técnico responsável pela contratação em tela justifique e ateste a vantajosidade dessa escolha.

No que tange à exigência de vistoria prévia, torna-se relevante destacar que o entendimento da Nova Lei de Licitações é que a vistoria durante o certame se constitui de exceção, não de regra, devendo haver motivação muito embasada para que seja prevista nos Editais de licitações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 passou a exigir maior rigor em relação à previsão de vistorias prévias em certames licitatórios, pois, segundo o disposto no seu art. 63, §2º, restou estabelecido que a vistoria prévia somente deve ser admitida quando o conhecimento do local seja “imprescindível” à formulação das propostas, de modo a evitar, assim, o contato entre os futuros concorrentes e, conseqüentemente, prevenir conluíus entre eventuais interessados no objeto do certame.

Como dito antes, a vistoria prévia em certame licitatório é um procedimento sensível e excepcional, pois sua realização acaba por permitir o contato prévio da Administração com as licitantes, bem assim contatos entre as eventuais interessadas no objeto a ser licitado, situação essa que poderá possibilitar a formação de conluíus ou atos de corrupção.

No caso da licitação em tela, a imprescindibilidade da vistoria não foi suficientemente demonstrada. Assim, ao nosso sentir, deve o órgão técnico justificar mais pormenorizadamente a necessidade de tal exigência.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Em relação à pesquisa dos preços dos itens correspondentes a materiais de consumo, ferramentas e equipamentos, considerando ter sido ela analisada e ratificada pela SADCON (documento nº 00100.021058/2025-25), nos termos do disposto no art. 18, *caput*, do ADG nº 14/2022, entende-se que não cabe a esta Advocacia avaliar a regularidade do procedimento realizado, visto que, consoante a norma acima citada, compete àquele órgão verificar e atestar a conformidade do procedimento de pesquisa para estimativa de preços em processos licitatórios e de contratação no âmbito do Senado Federal.

Quanto à estimativa de preços do valor da mão de obra a ser contratada, tratando-se de licitação para futura contratação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 1º do Anexo VII do ADG nº 14/2022, tem-se como adequado o planilhamento de preços dos custos correspondentes à mão de obra levado a cabo pelo SELESC/COCVAP/SADCON (documento nº 00100.048050/2025-14 e seus anexos).

A possibilidade de contratação de serviços terceirizados para serviços de jardinagem encontra apoio no art. 48 da Lei nº 14.133/2021, o qual prescreve que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade contratante.

Quanto à questão envolvendo a fixação de salário em contratação por postos de trabalho acima do piso da categoria profissional estabelecido na convenção coletiva de trabalho envolvida, a jurisprudência do TCU (Acórdão do TCU nº 1.589/2024 - Plenário, Rel. Min. Augusto



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Nardes) é no sentido de ser possível, excepcionalmente, desde que observados os seguintes requisitos:

i) justificativa técnica de que os serviços demandam, por suas características e particularidades, a execução por profissional com nível de qualificação acima da média; e

ii) realização de pesquisa de preços demonstrando a compatibilidade com os valores de mercado para contratações similares, ou seja, comprovação de que no mercado existe tal distinção salarial em função da qualificação do trabalhador”.

Nos subitens 2.3.3 e 4.1 do TR constam as justificativas apresentadas pelo órgão técnico demandante para a fixação dos salários dos profissionais que ocuparão os postos de trabalho pretendidos, incluindo base normativa interna, dados salariais do mercado referencial constantes do CAGED, e-Social e Empregador Web divulgados pelo MTE, bem assim comparativo entre salários para o desempenho de atividades similares praticados em contratos de terceirização firmados pelo Senado Federal e por outros órgãos e entidades.

Portanto, os valores mínimos admitidos para a remuneração dos colaboradores que executarão os serviços de jardinagem almejados foram justificados no Termo de Referência, considerando, sobretudo o disposto na Resolução do Senado Federal nº 3/2019, que dispõe sobre a contratação de serviços objeto de execução indireta pelo Senado Federal, e também o entendimento do próprio TCU acima citado, tendo o órgão técnico apresentado as razões que estariam a amparar a fixação da remuneração dos colaboradores que ocuparão os postos de trabalho propostos em patamar superior ao piso salarial de cada uma das categorias profissionais envolvidas.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Cumprе ressaltar que os salários dos colaboradores que atualmente se encarregam da prestação de tais serviços terceirizados de jardinagem (Contrato nº 78/2020), também foram fixados pela Administração, por ocasião do respectivo certame licitatório, em patamares superiores aos pisos das categorias envolvidas.

Esse aspecto em particular reclama detida análise por parte das autoridades competentes para aprovar o Termo de Referência e para autorizar a realização do certame, que deverão avaliar se as informações e justificativas apresentadas pelo órgão técnico demandante são suficientes para embasar a fixação de salários superiores aos praticados pelo mercado de forma regular.

Nessa tarefa, tais as autoridades responsáveis por autorizar a licitação e, conseqüentemente, a contratação proposta deverão levar em conta as determinações dirigidas pelo Tribunal de Contas da União ao Senado Federal por intermédio do Acórdão nº 2.758/2018-Plenário, que julgou uma representação formulada junto àquela Corte de Contas contra licitação promovida por esta Casa relacionada a contratação de serviços terceirizados.

Naquela ocasião, o Ministro Relator Bruno Dantas, em seu voto, assim se manifestou acerca da definição de salário nos editais de licitação para contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizáveis:

“(…)

11. No mérito, entendo que o Senado Federal **não conseguiu justificar suficientemente** a fixação de salários no edital em patamares superiores aos pisos das categorias.

12. Destaco que os postos de trabalho a serem preenchidos por meio da contratação em relevo eram os de encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

administrativo I e apoio administrativo II, e que o edital exigia, para a maioria dessas categorias, apenas o **ensino fundamental completo**, com exceção do encarregado geral e dos apoios administrativo I e II, para os quais se requer o ensino médio.

13. Não houve motivação, no procedimento licitatório ou neste processo, com base na complexidade das tarefas exigidas, para a **fixação de salários acima dos valores mínimos** previstos em convenção coletiva.

14. O argumento do Senado Federal de que haveria necessidade de que os serviços fossem executados por profissionais melhor qualificados, dada a **localização** na qual são prestados – Senado Federal –, palco de diversos eventos nacionais e internacionais e que recebe diariamente autoridades de outros órgãos e países, **não justifica** a estipulação de salários mínimos com essa discrepância.

15. Seria necessário demonstrar, com base em **pesquisa de mercado** de serviços com tarefas exercidas em condições similares, que a complexidade das tarefas envolvidas requer um pagamento superior ao mínimo.

16. **Não basta a alegação geral de que é necessária mão de obra mais qualificada.** É preciso consignar, com clareza, as atividades que seriam, efetivamente, mais complexas do que aquelas comumente oferecidas pelo mercado, a fim de justificar a elevação dos salários paradigma para a contratação.

17. Uma vez caracterizada a complexidade dos serviços demandados, o órgão também precisa **fundamentar os reflexos financeiros dessa complexidade nos salários a serem pagos**. Para tanto, é necessário realizar **pesquisa de mercado** levando-se em consideração condições semelhantes de contratação.

(...)

21. Assim, embora seja possível flexibilizar, em algumas situações, a regra de vedação à fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços, não basta para esse propósito **a simples alegação de que as tarefas a serem desenvolvidas são mais complexas**. É necessário que o gestor **comprove** que, para o tipo de tarefa exigida, o mercado paga preços acima do mínimo estabelecido em convenções coletivas de trabalho. Em outras palavras, é preciso que o gestor **comprove que os patamares fixados no edital estão compatíveis com os preços pagos pelo mercado em situações de complexidade semelhante**, à luz do art. 3º da Lei 8.666/1993.

(...)

24. Por fim, o Anexo 3 do edital (peça 2, p. 28-29) define **carga horária semanal de trinta horas para as funções de copeiro, contínuo e apoio administrativo nível I (totalizando seis horas diárias)**, e de quarenta horas para encarregado geral, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

gerais, garçom e apoio administrativo II (totalizando oito horas diárias). Já as convenções coletivas de trabalho fixam a **jornada em 44 horas semanais, o que eleva a discrepância com os salários fixados em edital**.

25. Nesse sentido, considerando a análise promovida nesta instrução e resumida abaixo, esta Unidade Técnica entende que as **justificativas apresentadas pelo órgão não foram suficientes** para esclarecer o motivo pelo qual se fixaram salários no edital do pregão eletrônico 50/2018 em percentual consideravelmente superior aos mínimos das categorias, em oposição ao entendimento mais recente e flexível desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara)”

Por fim, assim restou determinado pela Corte:

“9.3. determinar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a **significativa discrepância, sem motivação**, entre os salários fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, sem comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993:

9.3.1. se **abstenha de prorrogar** o contrato decorrente do certame e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de **pesquisas de mercado** (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no Pregão Eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a **compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida**.”

Sobre o tema, esta Casa editou a Resolução nº 03/2019, cujo teor segue transcrito abaixo:

**Art. 1º** A contratação de serviços objeto de execução indireta pelo Senado Federal será feita, preferencialmente, na modalidade de alocação por postos de trabalho.

*Parágrafo único.* Poderá ser utilizado o modelo de serviços pagos por disponibilidade ou por resultado, desde que o órgão técnico comprove maior eficiência, vantajosidade e ausência de riscos de deterioração da qualidade dos serviços.

**Art. 2º** Os instrumentos convocatórios indicarão o número de postos de trabalho e os **salários de cada atividade**, que poderão ser definidos de acordo com os seguintes critérios:

I - valor fixado mediante **justificativa baseada nas especificidades do Senado Federal**;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*II - valor médio apurado em **pesquisa de custo de mercado** referencial;*

*III - valor do piso fixado em **convenção coletiva de trabalho**.*

*§ 1º A justificativa referida no inciso I deverá considerar a exigência de melhor qualificação dos empregados da empresa prestadora de serviço, a necessidade de preservação da cultura organizacional do Senado Federal, a segurança dos serviços no ambiente parlamentar ou a experiência e a integração dos prestadores de serviço, entre outros aspectos, **os quais serão submetidos à apreciação do Primeiro-Secretário**.*

*§ 2º Os postos de trabalho ocupados atualmente em decorrência da contratação de serviços objeto de execução indireta poderão ser **mantidos**, com o pagamento dos valores atualmente praticados nas planilhas de custos, até o limite do prazo de vigência fixado pelo inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), em atenção aos **princípios da continuidade do serviço público e da segurança jurídica**, bem como ao disposto no inciso VI do art. 7º da Constituição Federal, nas cláusulas de continuidade constantes das convenções coletivas de trabalho, e na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.*

***Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.***

Nesse contexto, em face desse arcabouço jurisprudencial e, principalmente, do teor da Resolução nº 3/2019 deste Senado Federal, é possível evidenciar os seguintes pressupostos essenciais que deverão ser aferidos pelas autoridades com vistas a conferir a adequação da fixação de valores salariais mínimos acima do piso das respectivas categorias profissionais, quais sejam:

*a) fundamentação **robusta**, vinculada às condições concretas de mercado, que, comprovadamente, demonstrassem que as atividades contempladas no objeto da contratação são **mais complexas** do que aquelas comumente oferecidas pelo mercado, o que justificaria a elevação dos salários paradigma conforme piso da categoria fixado em convenção coletiva de trabalho;*

*b) as atividades contempladas no objeto da contratação apresentassem **considerável grau de complexidade** a serem desempenhadas por terceirizados que detenham qualificação acadêmica e/ou determinada experiência profissional **superior** ao padrão médio existente no mercado;*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*c) as atividades contempladas no objeto da contratação não deveriam ostentar natureza "rotineira", "burocrática" ou "sem complexidade que exija maior qualificação acadêmica e/ou profissional";*

*d) comprovação, mediante **adequada pesquisa de mercado**, de que os patamares fixados no edital estão compatíveis com os preços pagos pelo mercado em situações de complexidade semelhante."*

Assim, a exemplo da orientação dada anteriormente por este órgão de assessoramento jurídico por meio do Parecer nº 463/2020 – ADVOSF, sugere-se a devida análise pelas autoridades competentes para aprovação do termo de referência e autorização da presente licitação, típicas decisões de mérito da Administração, acerca da robustez das justificativas apresentadas pela área técnica para a terceirização dos aludidos serviços e para a fixação dos respectivos salários em patamar superior ao piso salarial correspondente.

Outro ponto que merece ser abordado é quanto à previsão de pagamento de “adicional de insalubridade” para todos os ocupantes dos postos de trabalho da categoria “Auxiliar de Jardinagem”. Conforme fora salientado logo acima (relatório) e considerando a configuração dos postos de trabalho previstos no Contrato nº 78/2020, foram propostas alterações em relação a duas categorias profissionais, ou seja, os 3 (três) postos de “Operador de Roçadeira Costal” que integram o contrato em curso deixam de existir, ao tempo que são acrescidos 3 (três) postos de “Auxiliar de Jardinagem” para o futuro contrato. Segundo o órgão técnico demandante (SPATR), essa mudança é necessária em razão das limitações impostas pela Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego nº 15 (NR-15), que estabeleceu limites de tempo à exposição à ruídos. Assim, na nova configuração, a operação das roçadeiras ficará a cargo dos ocupantes dos postos de trabalho correspondentes à categoria “Auxiliar de Jardinagem”, que futuramente deverão realizar rodízio na operação das



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

respectivas máquinas, de modo que sejam obedecidos os limites de exposição a ruídos fixados na norma regulamentadora do Ministério do Trabalho acima mencionada.

Acontece que, conforme proposto, o serviço que atualmente é executado por apenas três profissionais passará a ser executado por quarenta e dois. Em contrapartida, todos esses quarenta e dois empregados ocupantes dos postos de trabalho de “Auxiliar de Jardinagem” passarão a perceber “Adicional de Insalubridade”, adicional esse que é devido atualmente a apenas três empregados da categoria “Operador de Roçadeira”. Essa medida vai encarecer muito o novo contrato e, talvez, sem uma razão lógica.

O Laudo Técnico Pericial, no qual a SPTR encontra lastro para formular a dita proposta de alteração na configuração do contrato, consta do documento nº 00100.013535/2025-89. Esse documento se refere à atividade laboral desenvolvida pelo “Operador de Roçadeira”, com jornada diária de 8 horas de trabalho.

O laudo só justifica o adicional para as atividades desempenhadas pelo ocupante do posto de “Operador de Roçadeira” e não para as demais categorias de trabalho, notadamente a de “Auxiliar de Jardinagem”.

Como foi mencionado no Termo de Referência subjacente que a operação passará a ficar a cargo dos auxiliares de jardinagem e que esses se revezarão na operação das roçadeiras, pode ser que, a partir de uma determinada escala, nenhum auxiliar de jardinagem tenha que ficar



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

exposto aos ruídos das roçadeiras por período que justifique o pagamento de “Adicional de Insalubridade”.

Desse modo, considerando que a previsão de pagamento de “adicional de insalubridade” a todos os 42 profissionais ocupantes dos postos de trabalho correspondentes à categoria “Auxiliar de Jardinagem” pode elevar sobremaneira o custo com a mão de obra do ajuste que se busca celebrar, recomenda-se que a área técnica avalie a possibilidade de fixar uma escala para esses profissionais, desde que a possibilidade conte com o respaldo do engenheiro do trabalho, de modo a afastar a condição de insalubridade das respectivas atividades ou que se repense se a manutenção do modelo de contratação atual realmente não é o mais adequado (com postos para operadores de roçadeira), devendo para tanto justificar que a opção escolhida é a mais razoável do ponto de vista da legalidade, da impessoalidade, da economia e da eficiência.

Noutro passo, verifica-se que ainda precisa ser juntada aos autos a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os atuais agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio.

Quanto a esse ponto, tem-se que o princípio da publicidade é inerente aos procedimentos licitatórios, necessário como instrumento de transparência destinado a garantir o controle social sobre as despesas públicas.

Atente-se, portanto, ao que preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022, *verbis*:

*Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos previstos no §2º do art. 8º ou no inciso XI do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021, por Comissão de Contratação.*





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*§ 1º Os agentes de contratação poderão contar com o suporte necessário da Equipe de Apoio na condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.*

*§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:*

*I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.*

*II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal.*

Sanadas as questões acima, restarão pendentes a adoção dos seguintes procedimentos: a) aprovação do termo de referência; b) autorização para realização do certame na modalidade proposta; c) a indicação da fonte orçamentária e a realização do pré-empenho dos recursos necessários para fazer face à despesa com a contratação pretendida; d) a autorização para a realização da despesa correspondente; e e) a designação dos gestores e fiscais do futuro contrato.

Por outro lado, conforme preceitua o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto.

O ADG nº 14/2022, em seu art. 27, § 1º, estabelece que será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço objeto do certame for considerado "comum", conforme análise empreendida pelo órgão técnico.

Já o art. 28, *caput* e §1º, do mesmo texto normativo logo acima citado preceitua que as licitações no Senado Federal deverão ser realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, utilizando-se o Sistema de Compras do Governo Federal.





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Conforme já consagrado na doutrina e no ordenamento jurídico pátrio, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital e por meio de especificações usuais no mercado.

Esse também é o conceito adotado pelo Decreto nº 10.024/2019 (Regulamento do Pregão Eletrônico) em seu art. 3º, que define como comuns aqueles bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado.

Consoante consta do Termo de Referência elaborado pela Secretaria de Patrimônio do Senado Federal, o qual dá amparo à proposta de licitação sob exame, os pretendidos serviços contínuos de manutenção, conservação e implantação dos jardins internos e externos, áreas não urbanizadas, vasos de plantas e atividades de manejo no viveiro do Senado Federal, todos com fornecimento de materiais, equipamentos e ferramentas, caracterizam-se como serviços comuns, pois foram definidos inteiramente por meio de especificações objetivas e usuais de mercado e consistem em atividades simples e padronizadas, perfeitamente mensuráveis, e que podem ser fornecidos amplamente por empresas do ramo em todo o País. Assim, acertada a escolha da licitação na modalidade pregão e na forma eletrônica.

Com relação ao critério de adjudicação do objeto pelo menor preço Global, verifica-se que, por se tratar de licitação de um único item cujos subitens que o integram não podem ser divididos em itens autônomos, pois, por haver interdependências entre todas as atividades a serem executadas pela futura contratada, essa divisão teria o potencial de causar prejuízo para o conjunto da contratação.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Desse modo, tem-se que o critério de adjudicação escolhido está de acordo com o disposto no art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e com o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

E mais, tendo em vista o valor total estimado para a contratação, deve ser afastada a incidência dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006.

As exigências habilitatórias, conforme justificadas no Termo de Referência, notadamente as relativas às capacidades técnica-operacional e técnica-profissional, assim como quanto à qualificação econômico-financeira das licitantes, parecem ser compatíveis com o objeto almejado e não aparentam representar restrição injustificada à ampla participação de empresas no certame a ser deflagrado.

Quanto à minuta de edital constante do documento nº 00100.048428/2025-71, no que tange à parte procedimental do certame, tem-se que ela está em conformidade com a legislação de regência, com as orientações desta Advocacia relacionadas a casos similares, ao passo que segue o padrão adotado pelo Senado Federal para licitações do gênero, exceto no que diz respeito aos prazos para envio de propostas e documentos dispostos nos itens 12.1.2 e 13.4.1 da minuta de edital em apreço.

Em razão da edição do Decreto nº 10.024/2019, que deu nova regulamentação ao pregão em sua forma eletrônica, o prazo mínimo para o envio da proposta ajustada ao lance vencedor, que era de 60 (sessenta) minutos, passou a ser de 2 (duas) horas após a solicitação do pregoeiro (vide art. 38, § 2º, do Decreto nº 10.024/2019), motivo pelo qual se torna necessário adequar o teor dos itens 12.1.2 e 13.4.1 da minuta de edital ao





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

tempo mínimo mencionado no diploma normativo em favor da licitante vencedora.

Pela mesma razão, considerando o disposto no art. 43, § 2º, do Decreto nº 10.024/2019, o prazo mínimo para o envio de documentos previsto no item 13.7.2 da minuta de edital também deve ser ajustado<sup>1</sup>.

Ressalte-se, ademais, que compete privativamente ao Poder Executivo regulamentar, via decreto, a legislação federal acerca do pregão eletrônico, sendo o Decreto nº 10.024/2019 de observância obrigatória por toda a Administração Pública Federal (art. 84, IV, da CF/1988)<sup>2</sup>. Não fora isso, a autonomia administrativa garantida ao Senado Federal pelo art. 52, XIII, da CF/1988<sup>3</sup>, não inclui o exercício do poder regulamentar, privativo da Presidência da República.

No tocante à nota endereçada pela COATC/SADCON a esta Advocacia ao final do subitem 13.3.2.2. da minuta de edital em apreço, este órgão de assessoramento jurídico reafirma o entendimento esposado no Parecer nº 465/2024-ADVOSF, segundo o qual a Lei nº 14.133/2021 não exige certidão negativa de recuperação judicial como requisito de habilitação.

<sup>1</sup> Nessa mesma linha, em outras oportunidades, esta Advocacia alertou quanto à impropriedade da adoção do prazo mínimo para envio das propostas ajustadas ao lance vencedor, destacando-se, exemplificativamente, os Pareceres nº 674/2020-ADVOSF (Processo 00200.004237/2020-65), nº 094/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.002024/2023-41), nº 833/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.010539/2024-04), nº 563/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.013428/2022-80), nº 528/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.010147/2024-37), nº 473/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.007184/2024-68), nº 465/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.001794/2024-58), nº 401/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.022266/2023-51), nº 339/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.021698/2023-45), nº 682/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.013080/2023-10), nº 551/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.008340/2023-27), nº 955/2022-ADVOSF (Processo nº 00200.013473/2022-34), nº 786/2022-ADVOSF (Processo nº 00200.010828/2022-33), nº 734/2021-ADVOSF (Processo nº 00200.004443/2021-56), nº 705/2021-ADVOSF (Processo nº 00200.005870/2021-51), entre outros.

<sup>2</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

<sup>3</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ademais, como dito alhures, a finalidade da recuperação judicial, conforme dispõe o art. 47 da Lei nº 11.101/2005, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Saliente-se, ainda, que a jurisprudência do STJ tem caminhado no sentido de se admitir a participação em licitações públicas de empresas em recuperação judicial (cf. o AGRg MC nº 23.499/RS). Assim, o fato de a licitante se encontrar sob recuperação judicial ou extrajudicial não pode acarretar, *prima facie*, sua eliminação do certame.

No tocante à nota endereçada a esta Advocacia no final do item 17.2 da minuta de edital sob exame, conforme observado no Parecer nº 801/2024–ADVOSF, a Lei nº 10.522/2002 foi alterada para determinar a obrigatoriedade da consulta prévia ao CADIN para a celebração de contratos e outros instrumentos de desembolso.

*Art. 6º É obrigatória a **consulta prévia ao Cadin**, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:*

*I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;*

*II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;*

*III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou **contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.** [...]*

*Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)*

Por isso, no que diz respeito à assinatura do contrato, recomenda-se a adoção da seguinte redação:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*17.2. Por ocasião da assinatura do contrato, verificar-se-á, por consulta ao SICAF ou outros meios idôneos, se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e aos arts. 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002.*

Em relação à redação dos subitens 5.5.1 e 5.5.2 da referida minuta de edital, os quais foram destacados pela COATC/SADCON, há que se salientar que a inclusão de tais dispositivos nos editais das licitações a serem promovidas pelo Senado Federal foi sugerida por esta Advocacia no bojo do Parecer nº 337/2024, em resposta a uma consulta formulada Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL acerca do impacto que medidas determinadas pelo STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633 causariam nos certames licitatórios, considerando, para tanto, a suspensão da eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, que tratam da prorrogação até 31 de dezembro de 2027 dos prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011 para diversos setores produtivos, e também da redução da alíquota previdenciária patronal para determinados municípios.

Relativamente ao decurso do prazo de 60 (sessenta) dias da publicação da segunda medida cautelar na ADI 7633, ou seja, até 19 de julho de 2024, o Ministro Edson Fachin, Vice-Presidente no exercício da Presidência do STF, proferiu em 16/07/2024 decisão monocrática prorrogando os efeitos da segunda medida cautelar (eDOC 169) até o dia 11.09.2024. Essa decisão foi referendada pelo Plenário do STF, em 26.08.2024.

Em função do diálogo interinstitucional entre os Poderes da República, foi editada a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024,



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

definindo um regime de transição para a contribuição substitutiva prevista na Lei nº 12.546/2011 (desoneração tributária da folha de pagamento).

Em 12 de setembro de 2024, o Ministro Cristiano Zanin, Relator da ADI 7633, deferiu o prazo de 3 (três) dias para a juntada dos atos normativos referidos pela União em petição juntada aos autos da ação constitucional, com o feito submetido a julgamento virtual agendado para 27/09/2024 a 04/10/2024. Encerrada a sessão virtual em 07/10/2024, o STF divulgou a seguinte decisão de julgamento no andamento processual da ADI 7633:

*Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que, concedeu a medida cautelar para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (com a oportunidade do necessário diálogo institucional) ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso. A decisão tem efeitos prospectivos (ex nunc), na forma do art. 11 da Lei n. 9.868/1999 liminar concedida. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Luiz Fux. Plenário, Sessão Virtual de 27.9.2024 a 4.10.2024.*

Com isso, constata-se que os subitens 5.5.1 e 5.5.2 da minuta de edital em apreço podem ser mantidos nos termos em que estão redigidos.

Noutra senda e com esboço em deliberação do TCU, a minuta-padrão de edital para contratos de terceirização no âmbito desta Casa apresentava dispositivo que vedava a participação de instituições sem fins lucrativos nos certames voltados à contratação de serviços contínuos com alocação de mão de obra residente.

A redação até então adotada foi sugerida por esta ADVOSF no curso do Processo nº 00200.005566/2023-76. A restrição à participação de tais entidades na licitação decorreu, inicialmente, de determinação exarada







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

pelo TCU na representação protocolada contra o resultado do Pregão Eletrônico nº 11/2022 (Processo nº 00200.009.692/2022-3), que teve como vencedora a Fundação para o Desenvolvimento das Artes e da Comunicação – FUNDAC:

### ACORDÃO Nº 1.186/2023-TCU-Plenário

(...)

*b) deixar de expedir determinação ao Senado Federal, [...], tendo em vista que a unidade jurisdicionada anulou o Contrato 67/2022, resultante do Pregão Eletrônico 11/2022;*

*c) dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico 11/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

*c.1) ausência de vedação à participação de instituições sem fins lucrativos no edital do certame, em afronta ao princípio da isonomia (art. 3º da Lei 8.666/1993), uma vez que os benefícios fiscais e previdenciários a que fazem jus reduzem seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas legal e regularmente tributadas;*

Naquela oportunidade, não obstante tenha ocorrido a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 1.186/2023-TCU-Plenário por força de decisão exarada pelo Ministro Augusto Nardes ante o “Pedido de Reexame” interposto pela FUNDAC, esta Advocacia opinou pela manutenção da indigitada restrição, consoante farta argumentação apresentada no Parecer nº 507/2023-ADVOSF (documento nº 00100.143386/2023-10), concluindo ao final:

*Tendo em vista a suspensão da alínea “c.1”, é legalmente viável a manutenção do item 2.2.2 nos editais para contratação de mão de obra com dedicação exclusiva? Resposta: SIM. Ainda que suspensos pela Corte de Contas, em decisão monocrática, os efeitos do item c.1. do dispositivo do Acórdão nº 1.186/2023-TCU-Plenário, subsistem relevantes fundamentos constitucionais, legais e regulamentares para manutenção do dispositivo nos editais para a contratação de serviços contínuos com disponibilidade de mão de obra residente, quando a natureza do serviço ofertado pelo particular configurar atividade tipicamente empresarial.*





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*O Senado deve observar, no entanto, a evolução do entendimento do TCU acerca da matéria, notadamente no bojo do processo 009.692/2022-3.*

A Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal, em reunião realizada no dia 2 de julho de 2024, deliberou no sentido de adotar uma redação alternativa para o dispositivo que estabelecia a restrição em questão, não impedindo *ab initio* a participação das indigitadas entidades, mas sim tornava a proposta passível de ser desclassificada. A redação proposta foi incluída como subitem no capítulo que trata da aceitabilidade da proposta de preços – o subitem 12.1.9 da minuta ora em exame.

Após serem compulsados os autos do processo sob a jurisdição da Corte de Contas, constatou-se que o tribunal, em sessão de julgamento realizada no dia 27 de novembro de 2024, proferiu decisão expressa no Acórdão nº 2.481/2024-Plenário, assentando entendimento acerca da possibilidade de participação de instituições sem fins lucrativos em licitações públicas utilizando-se dos seus benefícios tributários na formulação das propostas de preços, destacando-se do voto proferido pelo Relator, Ministro Augusto Nardes:

*12. Com efeito, assiste razão aos pareceres. A questão principal examinada refere-se à possibilidade de participação de instituições sem fins lucrativos em licitações públicas utilizando-se dos seus benefícios tributários na formulação das propostas de preços.*

*(...)*

*14. Por meio do Acórdão 6671/2023-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, o Tribunal consignou o entendimento de que não deve haver vedação genérica de participação de entidades sem fins lucrativos em licitações públicas, sendo possível a participação quando houver nexo entre os serviços a serem prestados com os estatutos e objetivos sociais da entidade prestadora dos serviços.*

*15. Inexistindo, então, previsão legal para a restrição genérica, e à luz da jurisprudência dominante no Tribunal, propõe a AudRecursos, com a anuência do Parquet especializado, e estou de acordo com a*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*proposição, de que devem ser parcialmente acatadas as razões recursais apresentadas pelos recorrentes para tornar insubsistente a alínea "c" do acórdão recorrido.*

*16. Quanto ao pedido formulado pelo Senado Federal (peça 107), no sentido de o Tribunal declarar a perda de objeto da representação haja vista o encerramento da vigência do Contrato nº 067/2022 (decorrente do Pregão Eletrônico nº 011/2022), substituído pelo Contrato nº 193/2023 (Pregão Eletrônico nº 082/2023), entendo, acompanhando a manifestação do MPTCU, que é importante o Tribunal manter o julgamento do recurso, ante a necessidade de clarificação jurídica sobre a participação de entidades sem fins lucrativos em licitações públicas, além da importância de estabelecer um precedente para casos futuros e a oportunidade de reafirmar os princípios de isonomia e livre concorrência.*

*17. Nesses termos, acolhendo os pareceres exarados uniformemente nos autos, proponho ao Plenário que conheça dos pedidos de reexame interpostos para, no mérito, dar-lhes provimento parcial no sentido de tornar insubsistente a alínea "c" do acórdão recorrido, uma vez que a restrição genérica sobre a participação de entidades sem fins lucrativos, como constou da deliberação ora atacada, além de representar formalismo exacerbado, afronta aos princípios da razoabilidade e da competitividade nas licitações públicas, cuja finalidade é buscar a seleção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração, com observância dos princípios da isonomia, igualdade, economicidade e livre concorrência, entre outros.*

Consoante fundamentação expressa no voto proferido pelo Ministro Relator, concluiu o TCU, em relação à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, no sentido de que não deve haver vedação genérica e sendo possível quando houver devido nexo entre os serviços a serem prestados com os estatutos e objetivos sociais da entidade prestadora dos serviços.

Ficou pontuado no mencionado julgado que somente devem estar impedidas de participar de licitações públicas as Oscip, desde que participem do certame nessa condição. Entendeu aquela Corte de Contas, portanto, que, para fins de admissão da participação dessas instituições em licitações, elas deveriam comprovar que os recursos provenientes das atividades tipicamente empresariais por elas desenvolvidas são destinados



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

a suportar majoritariamente os custos com suas atividades sociais, bem como considerou pertinentes os motivos que demonstravam a inviabilidade da realização da equalização tributária das propostas formuladas por tais entidades em cotejo com as propostas apresentadas por licitantes que não gozavam das benesses fiscais.

Restou ainda assinalado no aludido Acórdão que a restrição à participação de entidades sem fins lucrativos nos certames licitatórios, além de representar formalismo exacerbado, afronta aos princípios da razoabilidade e da competitividade nas licitações públicas, cuja finalidade é buscar a seleção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração, com observância dos princípios da isonomia, igualdade, economicidade e livre concorrência, entre outros.

Assim, considerando os fortes argumentos trazidos à lume pelo TCU, bem assim a força normativa de suas decisões tomadas em sede de controle externo da Administração, e sem prejuízo de posterior aprimoramento da questão no âmbito da Comissão de Minutas-Padrão, propõe-se a adoção da seguinte redação para o subitem 12.1.9:

*12.1.9. Considerando o dever de a Administração buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, favorecendo os princípios da proteção da livre concorrência e da economicidade na gestão dos recursos públicos; considerando que a dinâmica de execução do objeto pressupõe a intermediação da mão de obra por parte do prestador para a consecução das atividades sob orientação do tomador de serviços (Senado Federal), ainda que os funcionários integrem os quadros da entidade; considerando a inviabilidade da realização da equalização tributária para as entidades sem fins lucrativos como medida alternativa para assegurar a isonomia na disputa; considerando o teor da decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.481/2024-Plenário, serão desclassificadas as propostas apresentadas por licitantes que participem da disputa na condição de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou, no caso de entidades em geral sem fins lucrativos, quando não restar comprovado que os recursos provenientes das atividades tipicamente empresariais por elas desenvolvidas se destinam a suportar majoritariamente os custos com*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*suas atividades sociais, caso em que o SENADO realizará diligências para apurar essa condição, inclusive exigir do licitante que comprove tal situação, observando-se o disposto no item 7.5.*

Em relação à nota à ADVOSF constante do Anexo 9 da minuta de edital ora em análise, este órgão de assessoramento jurídico não vislumbra qualquer óbice jurídico às novas exigências de dados que deverão ser prestados pelas licitantes em relação aos seus compromissos contratuais assumidos junto à Administração Pública ou junto a outros entes públicos ou privados, visto que tais exigências encontram amparo no art. 67, § 8º, e no art. 69, § 3º, ambos da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à minuta contratual constante do Anexo 8 da minuta edital sob exame, temos uma única ressalva a fazer em relação à cláusula das penalidades, mais especificamente quanto à multa moratória prevista no parágrafo quinto da Cláusula Décima Quarta da Minuta de Contrato.

Duas das hipóteses ali presentes (itens 13 e 14), que não constam da minuta padrão e têm natureza claramente punitiva, possuem previsão de retribuição sancionatória inferior ao limite mínimo previsto no art. 156, inciso II e §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse tocante, tem-se que as hipóteses em questão, travestidas de hipóteses moratórias, configuram na verdade transgressões contratuais cujo tratamento é incompatível com a natureza da penalidade sancionatória atribuída, pois não se referem a simples atrasos na execução de parcela correspondente do objeto contratado e sim efetivo descumprimento contratual.

As multas moratórias são devidas em decorrência de impontualidade injustificada no adimplemento da obrigação contratual. Já as multas punitivas visam coibir o descumprimento de certas previsões



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

contratuais cujo regular adimplemento é crucial para a satisfação dos interesses da Administração em relação ao objeto contratado.

No caso da multa punitiva, consoante o disposto no art. 156, inciso II e §3º, da Lei nº 14.133/2021, essa não pode ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato, tal como bem previsto no parágrafo quarto da Cláusula Décima da minuta de contrato.

Assim, recomenda-se que o órgão técnico promova, com base nas diretrizes acima postas, a reformulação da referida cláusula contratual de forma a adequá-la a tudo o que acima ficou consignado a respeito, estabelecendo de forma clara, expressa e objetiva quais as hipóteses ensejadoras de multas, e as classificando quanto as suas respectivas naturezas, ou seja, se punitivas ou moratórias, e atribuindo o *quantum* sancionatório legalmente adequado a cada uma das hipóteses.

Nesse ponto, registre-se que as multas moratórias guardam relação direta com o tempo de execução de uma parcela do objeto cujo prazo foi previamente definido e não com questões relacionadas a indisciplina ou desobediência às cláusulas regulamentares previstas no contrato, que uma vez infringidas resultam necessariamente na execução irregular do objeto contratado. Neste último caso, tratar-se-á de infração sujeita a multas punitivas e não moratórias.

Como dito anteriormente, as penalidades por infrações contratuais que não caracterizem mero atraso na execução devem se enquadrar dentro dos percentuais definidos no art. 156. § 3º, da Lei nº 14.133/2021, ou seja, as penalidades punitivas não podem ser inferiores a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superiores a 30% (trinta por cento) do valor do contrato.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

### III - CONCLUSÃO

Em conclusão, observadas as recomendações constantes deste parecer e ressalvada eventual impropriedade de ordem técnica que escapa ao conhecimento jurídico, entende-se que a minuta constante do documento nº 00100.048428/2025-71 poderá ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente.

É o Parecer.

Brasília, 1º de abril de 2025.

*(assinado digitalmente)*  
**LUCIANO DE SOUSA DIAS**  
*Assessor Jurídico - OAB/DF 12.260*

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à COATC/SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 16 de abril de 2025.

*(Assinado digitalmente)*  
**DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**  
*Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 31.499*  
*Advogado-Geral Adjunto de Contratações*

