

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP
(Lei nº 14.133/2021)

**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Introdução

O presente ETP foi elaborado conforme:

- A ordem dos elementos indicados no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
- As orientações técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE);
- Os princípios da economicidade, eficiência e planejamento previstos na legislação.

Observação: Conforme § 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP deverá conter ao menos os itens I, IV, VI, VIII e XIII e, quando não contemplar os demais, deverão ser incluídas as devidas justificativas.

I – Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público

1. Objeto da necessidade

Trata-se de processo licitatório com vistas à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de natureza operacional, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo serviços auxiliares de transporte e logística veicular, apoio logístico e operacional, copa e apoio administrativo, manutenção e conservação predial, zeladoria patrimonial, limpeza de espaços públicos, manutenção técnica e segurança patrimonial preventiva desarmada, destinados a complementar as atividades-meio da Prefeitura Municipal de Mombaça/CE.

2. Contexto do Município

Mombaça é município de pequeno porte do Sertão Central cearense, com sede urbana e distritos rurais dispersos em extenso território. Essa configuração impõe a manutenção de unidades administrativas, escolares, de saúde e de assistência social descentralizadas, cada uma demandando rotinas permanentes de conservação, zeladoria, apoio operacional, transporte de pessoas e cargas, manutenção predial e técnica e guarda de patrimônio. A estrutura de pessoal efetivo do Município é dimensionada para as atividades finalísticas (educação, saúde, assistência social e gestão). As atividades objeto deste estudo são instrumentais e acessórias a essas finalidades: não integram o núcleo de competências do quadro efetivo, não envolvem poder de polícia, decisão, arrecadação, direção, chefia, assessoramento ou representação institucional e podem ser executadas de forma indireta sem prejuízo do princípio do concurso público.

3. Natureza das atividades e fundamento da execução indireta

Os serviços são atividades-meio, de natureza operacional e acessória, passíveis de execução indireta nos termos do art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/1967 e

do art. 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021, adotando-se como parâmetro, na forma do art. 187 da Lei nº 14.133/2021, o Decreto Federal nº 9.507/2018, que relaciona as atividades cuja execução indireta é admitida e as que são vedadas (art. 3º). Nenhuma das categorias contratadas corresponde a atividade vedada.

A licitude da terceirização de atividades-meio e de atividades-fim é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 324 e RE 958.252 – Tema 725), e a responsabilidade da Administração pelas obrigações trabalhistas da contratada é subsidiária e condicionada à comprovação de falha na fiscalização (RE 760.931 – Tema 246; art. 121, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), risco que este estudo mitiga pelas providências do item X.

4. Enquadramento da despesa

A despesa será classificada como outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (locação de mão de obra). Não incide o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, porque os postos não se destinam à substituição de servidores ou empregados públicos, mas a atividades acessórias sem cargo correspondente provido. A Secretaria de Finanças acompanhará o impacto da contratação nos limites de despesa e na programação orçamentária de cada unidade gestora.

5. Resultados esperados e consequências da não contratação

Os serviços objeto desta contratação são essenciais para:

- Garantir a manutenção e conservação dos próprios públicos municipais;
- Assegurar a limpeza e zeladoria dos espaços públicos e equipamentos comunitários;
- Prover o suporte operacional e logístico às diversas secretarias municipais;
- Garantir a segurança patrimonial dos bens públicos municipais;
- Oferecer apoio administrativo para o funcionamento das unidades gestoras;
- Viabilizar os serviços de transporte e operação de máquinas pesadas essenciais às políticas públicas.

A não contratação implicará grave prejuízo às atividades finalísticas da Administração Municipal, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais à população de Mombaca/CE: fechamento ou funcionamento precário de unidades por falta de zeladoria e conservação, interrupção do transporte de pacientes e alunos, paralisação de frentes de manutenção de vias e prédios e exposição do patrimônio público a furtos e depredações. A terceirização desses serviços, conforme previsto no Decreto-Lei nº 200/1967 e, como parâmetro, no Decreto nº 9.507/2018, representa a forma mais eficiente e econômica de atender à demanda, evitando o crescimento desmesurado da máquina pública.

II – Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração

A proposta está alinhada com os seguintes objetivos estratégicos da Administração Municipal:

- Otimização dos recursos humanos e racionalização da força de trabalho;
- Melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população;
- Eficiência na gestão administrativa e operacional;
- Fortalecimento da infraestrutura de apoio às políticas públicas;
- Cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A terceirização de atividades de suporte operacional permite que os servidores efetivos do Município se concentrem nas atividades finalísticas e estratégicas, contribuindo para a efetividade das políticas públicas.

III – Requisitos da contratação

- a) O objeto deverá prever a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de natureza operacional, com fornecimento de uniformes e todos os materiais, equipamentos e insumos necessários à execução dos serviços, organizados em lotes conforme as especificidades das atividades.
- b) A prestação dos serviços é considerada de forma contínua, sendo executada de forma consecutiva por mais de um exercício financeiro. A contratação será formalizada por meio do Sistema de Registro de Preços: a ata de registro de preços terá vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84 da Lei nº 14.133/2021); os contratos dela decorrentes terão vigência de 12 (doze) meses, prorrogáveis sucessivamente até o limite de 10 (dez) anos, nos termos do art. 84, parágrafo único, c/c arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.
- c) O objeto enquadra-se na categoria de serviços comuns, conforme art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, por possuir padrões de desempenho e características gerais e específicas usualmente encontradas no mercado.
- d) A terceirização está em conformidade com o Decreto nº 9.507/2018, adotado como parâmetro (art. 187 da Lei nº 14.133/2021), não se constituindo em quaisquer das atividades previstas no art. 3º do referido decreto, cuja execução indireta é vedada.
- e) A contratada deverá prestar os serviços com estrita observância às disposições do Edital, à Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, à legislação trabalhista e demais normas aplicáveis.
- f) Os serviços serão contratados com base em postos de trabalho, estabelecendo-se o custo por posto, conforme metodologia adotada em contratos de mão de obra exclusiva. Para as parcelas de manutenção técnica executadas sob demanda, o Termo de Referência poderá prever, complementarmente, remuneração por resultado, disponibilidade técnica ou produção (hora técnica, produtividade ou pacote de serviços), conforme o objeto.
- g) Os postos funcionarão conforme horários definidos pela Administração, de segunda a sexta-feira, podendo haver, em casos excepcionais e devidamente autorizados, serviços em dias e horários diferenciados. Para os postos de segurança patrimonial e de zeladoria, o Termo de Referência definirá as escalas necessárias à cobertura dos horários de funcionamento das unidades, inclusive em regime 12x36 quando indispensável.



- h) A contratada deverá dispor de preposto para realizar visitas periódicas e atender às demandas administrativas do contrato, em virtude da inadmissibilidade de subordinação direta entre os empregados terceirizados e a Administração.
- i) A solução deverá observar a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) e adotar práticas de sustentabilidade ambiental.
- j) Não será permitida a participação de cooperativas, em razão do caráter necessário de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade entre os trabalhadores e a empresa contratada, incompatível com o regime cooperativo (art. 5º da Lei nº 12.690/2012; art. 16, IV, da Lei nº 14.133/2021; Súmula TCU 281; Acórdãos TCU 1.815/2003, 2.172/2005 e 724/2006, todos do Plenário; Parecer nº 00002/2023/DECOR/CGU/AGU), conforme justificativa detalhada no Adendo I do Edital.
- k) A contratada deverá apresentar atestado de qualificação técnico-operacional demonstrando experiência na prestação de serviços similares.

Das formas admitidas de vinculação dos profissionais

- l) A contratada poderá utilizar, sob sua exclusiva responsabilidade, os seguintes vínculos: (i) empregados contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, obrigatoriamente para todos os postos de trabalho em regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021; art. 4º-A da Lei nº 6.019/1974); e (ii) pessoa jurídica (PJ) prestadora de serviços, exclusivamente para as parcelas do objeto remuneradas por hora técnica, produtividade ou pacote de serviços, sem subordinação e sem alocação em posto de trabalho, vedada qualquer forma de intermediação de mão de obra. Nos limites acima, a escolha do vínculo é da contratada, não da Prefeitura.

Da inexistência de vínculo empregatício com o Município

- m) O edital e o contrato conterão cláusula expressa afastando, em relação ao Município: subordinação direta; habitualidade; pessoalidade; e onerosidade direta com o ente público. Constará declaração de que não haverá qualquer relação trabalhista, previdenciária ou funcional entre os profissionais da contratada e a Administração.

Da responsabilidade integral da empresa contratada

- n) A contratada responderá integralmente por: encargos fiscais, tributários e previdenciários; obrigações trabalhistas; pagamentos, retenções e recolhimentos; e passivos decorrentes da relação com seus profissionais. A Administração não assume a condição de empregadora nem responde diretamente pelos encargos da contratada, cabendo a esta a reparação integral de qualquer passivo, sem prejuízo do regime legal de responsabilidade previsto no art. 121 da Lei nº 14.133/2021, cujo risco é mitigado pelas medidas preventivas do item X deste estudo.

Da forma de remuneração da contratada

- o) O pagamento será feito por: posto de serviço (regra geral); hora técnica; produtividade; ou pacote de serviços, conforme o objeto e a métrica definida no Termo de Referência para cada parcela. É vedada qualquer

forma de pagamento direto ao profissional pela Administração, ressalvada a hipótese do art. 121, § 3º, IV, da Lei nº 14.133/2021 (pagamento direto de verbas trabalhistas inadimplidas, com dedução do valor devido à contratada).

Da autonomia administrativa e gerencial da contratada

- p)** A empresa contratada deterá plena autonomia técnica, administrativa e operacional, sendo responsável por: gestão dos profissionais; definição de escalas e substituições; supervisão técnica; e orientação funcional interna. À Administração compete exclusivamente a fiscalização contratual, vedada qualquer ingerência na gestão de pessoal.

IV – Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte

1. Quantitativo estimado de postos de trabalho

Os quantitativos foram definidos com base nas necessidades operacionais das diversas unidades administrativas do Município, considerando a área física dos próprios públicos, o volume de demandas e a experiência de contratações anteriores, conforme memória de cálculo do item 1.2.

LOTE 1 – SERVIÇOS DE LOGÍSTICA

ITEM	CATEGORIA PROFISSIONAL	CARGA HORÁRIA	QUANT.	
			ADM.	SEINFRA
1	Serviços Acessórios de Transporte e Logística Veicular	220h/mês	12	8
2	Serviços Técnicos Auxiliares de Operação de Máquinas Pesadas	220h/mês	-	10
3	Serviços Auxiliares de Apoio Logístico e Operacional	220h/mês	5	5
SUBTOTAL LOTE 1			17	23

LOTE 2 – SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E ZELADORIA

ITEM	CATEGORIA PROFISSIONAL	CARGA HORÁRIA	QUANT.	
			ADM.	SEINFRA
1	Serviços Complementares de Auxiliar de Limpeza em Espaço Público	220h/mês		90
2	Serviços Técnicos Auxiliares de Manutenção	220h/mês		20
3	Serviços Auxiliares de Manutenção e Conservação Predial	220h/mês		30
4	Serviços Auxiliares de Copa e Apoio Administrativo	220h/mês	6	5
5	Serviços Auxiliares de Zeladoria Patrimonial	220h/mês	80	10
SUBTOTAL LOTE 2			6	155

LOTE 3 – SERVIÇOS DE SEGURANÇA PREDIAL

ITEM	CATEGORIA PROFISSIONAL	CARGA HORÁRIA	QUANT.	
			ADM.	SEINFRA
1	Serviços Instrumentais de Segurança Patrimonial Preventiva Desarmada	220h/mês	5	10
SUBTOTAL LOTE 3			5	10

1.1 Justificativa dos quantitativos

Os quantitativos foram definidos considerando a estrutura física e administrativa do Município de Mombuca/CE, contemplando as seguintes unidades:

- Sede da Prefeitura e Secretarias Municipais;
- Unidades Básicas de Saúde e equipamentos da Secretaria de Saúde;
- Escolas e creches municipais;
- Praças, vias públicas e espaços de convivência;
- Equipamentos de infraestrutura e obras públicas;
- Almoxarifados e depósitos municipais.

1.2 Memória de cálculo

Os quantitativos foram apurados pela Secretaria de Administração a partir do levantamento de demanda das unidades gestoras (Prefeitura e Secretarias). A apuração observou os seguintes parâmetros:

- Relação de próprios públicos, por unidade gestora e distrito, com horários de funcionamento;
- Áreas de limpeza e conservação (m²), por tipo de piso, com os índices de produtividade de referência do Anexo VI-B da IN SEGES/MP nº 5/2017 (áreas internas com pisos frios: 800 a 1.200 m² por servente; áreas

externas pavimentadas: 1.800 a 2.700 m²; varrição de passeios e arruamentos: 6.000 m²), ajustados às peculiaridades locais;

- Frota ativa de veículos leves, utilitários, ambulâncias e transporte escolar sem condutor efetivo lotado;
- Máquinas e equipamentos pesados em operação na Secretaria de Infraestrutura e nas frentes de serviço rurais;
- Histórico de postos contratados nos exercícios anteriores e demandas não atendidas registradas pelas secretarias.

1.3 Registro de preços e ativação escalonada dos postos

Os quantitativos acima representam o máximo registrável por lote. A ativação dos postos dar-se-á por unidade gestora, mediante ordem de serviço, à medida da demanda efetiva (calendário letivo, campanhas de saúde, período de estiagem e frentes de obras, eventos) e da disponibilidade orçamentária de cada fundo, observada a cotação obrigatória da totalidade dos itens do lote pelos licitantes (art. 82, II e IV, da Lei nº 14.133/2021).

V – Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar

1. Modelo vigente/histórico e análise das contratações anteriores

Serão analisadas contratações similares realizadas por outros órgãos e entidades municipais, estaduais e federais, por meio de consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bancos de preços e editais de órgãos congêneres, bem como o histórico de contratações do próprio Município.

Conclusão do levantamento: há mercado competitivo e especializado no Estado do Ceará, com empresas atuando em órgãos estaduais e municipais de porte semelhante, e o modelo de postos de trabalho com dedicação exclusiva é o predominante para os serviços de apoio aqui tratados. Restou demonstrado que a execução indireta por terceirização é a forma mais aplicada na Administração Pública e a que mais se adequa às necessidades do Município.

3. Alternativas analisadas

A) Execução direta por servidores efetivos (concurso público) – descartada.

A criação ou ampliação de cargos de apoio operacional dependeria de lei específica, concurso público e provimento, com prazo estimado superior a 12 meses, incompatível com a continuidade dos serviços. A demanda é oscilante e territorialmente dispersa (sede e distritos), o que exige realocação frequente de postos, inviável no regime estatutário. O provimento efetivo elevaria de forma permanente a despesa com pessoal, com impacto nos limites dos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 e no regime previdenciário, para atividades de apoio que a Administração pretende manter sob execução indireta, concentrando o quadro efetivo nas funções típicas de Estado e nas atividades finalísticas.

B) Contratação temporária (art. 37, IX, da Constituição) – descartada. A contratação temporária é admitida apenas para necessidade temporária de

excepcional interesse público, em hipóteses previstas em lei, por prazo determinado (STF, RE 658.026 – Tema 612). As atividades objeto deste estudo são permanentes e ordinárias, de modo que o uso reiterado de contratos temporários seria irregular e exporia o Município a apontamentos do controle externo.

C) Contratação por resultados/produtividade – analisada e não adotada como regra. O modelo por resultados foi descartado como regra geral considerando que poderia aumentar o risco de degradação da qualidade do serviço, diante da natural inclinação do contratado para aumentar sua margem de lucro por meio da redução do número de pessoas alocadas, além de exigir estrutura de medição incompatível com o porte da fiscalização municipal. Será adotado de forma complementar, apenas para parcelas de manutenção técnica sob demanda (item III, "f").

D) Modelo de facilities management – descartado. Pressupõe contratação integrada de gestão predial com múltiplos serviços e níveis de serviço sofisticados, com mercado concentrado em grandes centros e custo de gestão incompatível com o porte do Município.

E) Contratação por postos de trabalho – escolhida. O modelo de contratação por postos de trabalho foi escolhido em razão de:

- Maior facilidade de fiscalização e controle pela Administração;
- Experiência positiva em contratações anteriores do Município;
- Menor rotatividade de profissionais, garantindo continuidade dos serviços;
- Maior retenção de conhecimento sobre as rotinas administrativas;
- Compatibilidade com a estrutura de fiscalização disponível.

4. Quanto ao fornecimento de insumos

Optou-se pela inclusão do fornecimento de materiais e insumos no objeto da contratação, considerando a economia de escala obtida pelas empresas especializadas na aquisição em grandes volumes, bem como a redução do custo processual administrativo por tratar-se de uma única licitação.

5. Da adoção do Sistema de Registro de Preços

A contratação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços (arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021), aplicando-se supletivamente, na forma do art. 187 da Lei nº 14.133/2021, o Decreto Federal nº 11.462/2023. A escolha decorre da configuração cumulativa das seguintes hipóteses autorizadoras:

a) Atendimento a mais de um órgão ou entidade. Os postos destinam-se à Prefeitura (Secretarias) e aos Fundos Municipais de Saúde, de Educação e de Assistência Social, unidades gestoras com orçamento, ordenador e contrato próprios. O SRP permite um único procedimento licitatório, com contratos decorrentes por unidade gestora, evitando a multiplicação de certames e a fragmentação de preços.

b) Impossibilidade de definir previamente o quantitativo total a ser demandado. A demanda varia ao longo do exercício em razão do calendário letivo (escolas e transporte escolar), das campanhas e da sazonalidade de atendimento da saúde, do período de estiagem e das frentes de obras (máquinas, apoio logístico) e de eventos institucionais. Os quantitativos do item IV representam o máximo registrável; a

ativação dos postos ocorrerá de forma escalonada, por ordem de serviço, conforme a necessidade efetiva e a disponibilidade orçamentária de cada unidade gestora.

c) Contratações parceladas e frequentes. A ativação escalonada dos postos e a necessidade de recomposição de postos ao longo da vigência da ata caracterizam entregas parceladas do objeto, e não contratação imediata e integral de quantitativo certo e determinado.

Em atenção à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite o SRP para serviços contínuos quando configurada hipótese autorizadora e expressamente justificada (Acórdãos 1.737/2012 e 3.092/2014, ambos do Plenário) e o rejeita quando utilizado para contratação imediata de quantitativos certos e determinados (Acórdãos 1.604/2017 e 848/2021, ambos do Plenário), o edital e a ata observarão as seguintes salvaguardas:

- Indicação do órgão gerenciador (Secretaria de Administração e Finanças) e dos órgãos participantes (Fundos Municipais), com os quantitativos máximos por lote e por unidade gestora (art. 82, I e II);
- Cotação obrigatória da totalidade dos itens de cada lote, vedada proposta em quantitativo inferior ao máximo (art. 82, II e IV);
- Vigência da ata de 1 (um) ano, prorrogável por igual período mediante comprovação de vantajosidade (art. 84), e contratos decorrentes com vigência própria de 12 (doze) meses, prorrogáveis até 10 (dez) anos (arts. 106 e 107);
- Critérios de alteração dos preços registrados: repactuação para os custos de mão de obra, vinculada à data-base do instrumento coletivo, e reajuste por índice para os demais insumos, observado o interregno mínimo de 12 meses (art. 82, V, e art. 135);
- Não autorização de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes (art. 86, § 2º), em razão da natureza da dedicação exclusiva de mão de obra e do risco trabalhista que a adesão transferiria ao Município gerenciador;
- Hipóteses de cancelamento do registro (art. 82, IX) e manutenção de cadastro de reserva;
- A existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar (art. 83).

VI – Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte

A estimativa de preços será elaborada mediante pesquisa de mercado, observando os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, como referência, na IN SEGES/ME nº 65/2021, contemplando:

- a)** Consulta ao Painel de Preços ou banco de preços em saúde do Governo Federal;
- b)** Contratações similares de outros entes públicos (consulta ao PNCP);
- c)** Pesquisa publicada em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados;
- d)** Pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação.



Do processo de cotação

A estimativa será formalizada em processo de cotação próprio, autuado em apenso, que resultará no Documento de Formalização da Estimativa de Preços.

VII – Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso

- 1) A descrição da solução como um todo abrange a contratação de serviços de natureza operacional, a ser realizada de forma indireta, por intermédio de empresa especializada para a prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.
- 2) Trata-se de serviços comuns, com fornecimento de mão de obra continuada, a serem contratados mediante licitação para registro de preços, na modalidade pregão eletrônico, pelo critério de menor preço por lote, com contratos decorrentes firmados por cada unidade gestora participante.
- 3) O serviço é de natureza continuada, estendendo-se por mais de um exercício financeiro. A ata de registro de preços terá vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período; os contratos decorrentes terão prazo inicial de 12 (doze) meses, prorrogáveis até o limite de 10 (dez) anos.
- 4) A contratação adotará a métrica de pagamento por postos de trabalho alocados nas dependências das unidades administrativas do Município, admitida, para as parcelas de manutenção técnica sob demanda, a remuneração por resultado, disponibilidade técnica ou produção (hora técnica, produtividade ou pacote de serviços), conforme definido no Termo de Referência.
- 5) A prestação dos serviços não gerará vínculo empregatício entre os empregados da contratada e o Município, vedando-se qualquer relação que caracterize pessoalidade e subordinação direta, na forma do item III.
- 6) A contratada deverá fornecer uniformes e crachás aos funcionários, bem como todos os insumos, materiais, equipamentos e EPIs necessários à execução dos serviços.
- 7) A solução observará os normativos relacionados a práticas de sustentabilidade, acessibilidade e racionalização no uso de materiais e serviços.
- 8) Os valores destinados a férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias dos empregados alocados serão pagos pelo Município à contratada somente na ocorrência do respectivo fato gerador (art. 121, § 3º, V, da Lei nº 14.133/2021), conforme item X.
- 9) A execução será medida por Instrumento de Medição de Resultado (IMR), com indicadores de cobertura dos postos, regularidade documental e conformidade de uniformes e materiais, vinculando o pagamento ao resultado apurado.

VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

Optou-se pelo PARCELAMENTO do objeto em 3 (três) lotes, considerando:

- a) Natureza técnica distinta dos serviços: os serviços de logística, limpeza/manutenção e segurança possuem características técnicas específicas, exigindo expertise diferenciada das empresas.

- b) Ampliação da competitividade: o parcelamento permite a participação de empresas especializadas em cada segmento, ampliando a concorrência e favorecendo a obtenção de melhores preços.
- c) Gestão de riscos: a divisão em lotes mitiga o risco de descontinuidade total dos serviços em caso de inexecução contratual, já que eventual problema com uma contratada não afetará os demais lotes.
- d) Conformidade com o art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021: a lei determina que o parcelamento seja adotado quando técnica e economicamente viável, devendo ser justificada a não adoção.

IX – Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis

A contratação visa, de forma geral, garantir a manutenção e o suporte necessário à prestação de serviços públicos de qualidade à população de Mombaca/CE. Os resultados pretendidos incluem:

Em termos de economicidade:

- Redução de custos administrativos com a terceirização de atividades-meio;
- Economia de escala na aquisição de materiais e insumos pela contratada;
- Otimização do orçamento municipal pela não contratação direta de pessoal;
- Previsibilidade de custos com modelo de remuneração por postos.

Em termos de aproveitamento de recursos humanos:

- Liberação dos servidores efetivos para atividades finalísticas;
- Profissionalização dos serviços de apoio operacional;
- Continuidade dos serviços com substituição de pessoal pela contratada;
- Redução de passivos trabalhistas para o Município.

Em termos de qualidade dos serviços:

- Melhoria na manutenção e conservação dos próprios públicos;
- Elevação do padrão de limpeza e zeladoria dos espaços públicos;
- Garantia de segurança patrimonial adequada;
- Suporte operacional eficiente às políticas públicas.

X – Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual

Para a adequada execução e fiscalização do contrato, considerando o porte da estrutura administrativa do Município, deverão ser adotadas as seguintes providências:

1. Estrutura de gestão e fiscalização

- a) Designação formal, por portaria, para cada contrato decorrente da ata, de gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo, e respectivos substitutos, observando a segregação de funções e a capacidade técnica dos servidores designados (arts. 7º e 117 da Lei nº 14.133/2021). Em unidades gestoras de menor porte, admite-se a acumulação das funções

de fiscal técnico e administrativo por um único servidor, com substituto designado.

- b)** Capacitação dos gestores e fiscais designados, previamente ao início da execução, quanto aos procedimentos de fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, especialmente quanto à verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, com aproveitamento dos cursos gratuitos oferecidos pelo TCE-CE, pela ENAP e pela Escola de Gestão Pública do Estado.

2. Mecanismo de garantia das obrigações trabalhistas

- c)** Entre as medidas do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, adota-se o pagamento pelo fato gerador (inciso V) em substituição à conta vinculada (inciso III): os valores relativos a férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias serão pagos à contratada apenas quando comprovada a ocorrência do fato gerador, mediante retenção mensal das respectivas provisões na fatura. A escolha justifica-se porque a conta vinculada exige termo de cooperação com instituição financeira, abertura e gestão de conta por contrato e rotina bancária de liberação, estrutura desproporcional ao porte administrativo do Município e à quantidade de contratos decorrentes, ao passo que o fato gerador é operado pela própria fiscalização administrativa com a planilha de custos.
- d)** Cumulativamente: exigência de garantia contratual com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas (inciso I); condicionamento do pagamento mensal à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de FGTS vencidas (inciso II); e, em caso de inadimplemento, pagamento direto das verbas aos empregados, com dedução do valor devido à contratada (inciso IV).

3. Instrumento de Medição de Resultado – IMR

- e)** O Termo de Referência conterá IMR com, no mínimo, os seguintes indicadores: cobertura dos postos (posto não coberto ou coberto parcialmente no dia); substituição de ausências no prazo; regularidade documental mensal (folha, contracheques, guias de FGTS e INSS, CNDT); conformidade de uniformes, EPIs e materiais; e atendimento a ocorrências registradas pela fiscalização. Para cada indicador serão fixadas faixas de desempenho com os correspondentes percentuais de desconto sobre a fatura, sem prejuízo das glosas por posto não executado e das sanções contratuais.

4. Rotina de fiscalização administrativa

- f)** Elaboração de checklist mensal de fiscalização administrativa, contemplando: relação nominal dos empregados alocados por posto e unidade; folha de pagamento e comprovantes de depósito de salários e benefícios (vale-transporte e auxílio-alimentação); guias e comprovantes de recolhimento do FGTS e das contribuições previdenciárias; comprovantes de férias, décimo terceiro e rescisões, quando ocorrerem os fatos geradores; certidões de regularidade fiscal e trabalhista; CCT vigente; e exames médicos ocupacionais.



- g) Verificação por amostragem, a cada trimestre, junto aos empregados alocados, do recebimento de salários, benefícios, uniformes e EPIs, com registro em relatório do fiscal administrativo.
- h) Elaboração de instrumentos de verificação da cobertura e da produtividade dos postos de trabalho (registro de posto coberto/descoberto por unidade e dia), vedado à Administração o controle de frequência ou de jornada dos empregados da contratada, atribuição privativa do preposto.

5. Providências operacionais

- i) Definição prévia dos locais de execução dos serviços e distribuição dos postos por unidade gestora e próprio público (Anexo A), com emissão de ordens de serviço para a ativação escalonada dos postos.
- j) Disponibilização de estrutura adequada para a execução dos serviços, incluindo instalações sanitárias, vestiários e local para guarda de materiais.
- k) Disponibilização de canal de comunicação (ouvidoria) para registro de ocorrências pelos empregados terceirizados, sem intermediação da contratada.
- l) Não há necessidade de adequações físicas significativas para implementação da solução.

XI – Contratações correlatas e/ou interdependentes

Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes que impactem diretamente a presente contratação.

Ressalta-se que o objeto desta contratação é autossuficiente, contemplando a mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários à execução dos serviços.

XII – Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável

A contratada deverá observar os critérios de sustentabilidade ambiental, adotando as seguintes práticas:

- a) Realizar o adequado acondicionamento dos resíduos recicláveis, disponibilizando-os ao sistema de coleta seletiva do Município;
- b) Otimizar a utilização de recursos e reduzir desperdícios e poluição, mediante:
 - Racionalização do uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes;
 - Substituição de substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade;
 - Uso de produtos de limpeza biodegradáveis e conforme especificações da ANVISA;
 - Racionalização do consumo de energia elétrica e água.
- c) Realizar programa interno de treinamento de seus empregados para redução de consumo de energia elétrica, água e produção de resíduos sólidos;

- d) Fornecer aos empregados os equipamentos de segurança necessários à execução dos serviços;
- e) Respeitar as Normas Brasileiras (NBR) publicadas pela ABNT sobre resíduos sólidos;
- f) Destinar adequadamente os resíduos de varrição e limpeza urbana, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

XIII – VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS

1. Objeto e modelo de execução: O certame visa à contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (item 1.1): transporte e logística veicular, apoio logístico e operacional, copa e apoio administrativo, manutenção e conservação predial, zeladoria patrimonial e manutenção técnica. O modelo adotado é o de postos de trabalho, com planilha de custos e formação de preços vinculada a convenção coletiva indicação da quantidade de pessoal alocado, comprovação de capital social compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei 6.019/1974. Trata-se, portanto, da hipótese do **art. 6º, XVI, da Lei 14.133/2021**, cujo próprio texto legal pressupõe que "os empregados do contratado" fiquem à disposição nas dependências do contratante, sem compartilhamento de recursos humanos com outros contratos e com fiscalização da distribuição, controle e supervisão desses trabalhadores. O legislador desenhou o regime sobre a relação de emprego.

2. Fundamento normativo da vedação: A vedação não atinge o cooperativismo em si (CF, arts. 5º, XVIII, e 174, § 2º), mas a **incompatibilidade estrutural entre o objeto e o regime cooperativo**:

a) **Lei 5.764/1971, art. 90, e CLT, art. 442, parágrafo único**: **não há vínculo de emprego entre a cooperativa e seus associados, nem entre estes e o tomador**. Logo, a cooperativa não pode entregar aquilo que o art. 6º, XVI, exige — empregados alocados nos postos.

b) **Lei 12.690/2012**: o art. 4º, II, **veda a existência de relação de emprego entre cooperativas de serviços e cooperados**, e o art. 5º estabelece que a cooperativa não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada. Além disso, o art. 7º, § 6º, exige que atividades prestadas fora do estabelecimento da cooperativa sejam coordenadas por cooperado eleito em mandato rotativo — incompatível com preposto, escalas e supervisão hierárquica impostos pela contratada.

c) **Lei 14.133/2021, art. 16**: a participação de cooperativas é admitida apenas se (i) constituição e funcionamento **observarem a legislação própria**, (ii) houver demonstrativo de atuação em regime cooperado com repartição de receitas e despesas, (iii) qualquer cooperado com igual qualificação puder executar o objeto e (iv), no caso das cooperativas de trabalho, o objeto se referir a serviços especializados constantes do objeto social, executados de forma complementar à sua atuação. O inciso IV é decisivo: **serviços de copa, zeladoria, conservação predial e apoio administrativo não são "especializados", e a dedicação exclusiva é, por definição, o oposto de execução "complementar"**.

d) **Lei 14.133/2021, art. 121, §§ 2º e 3º**: a responsabilidade solidária previdenciária e subsidiária trabalhista do Município, bem como os instrumentos de fiscalização (conta vinculada, comprovação de FGTS,

pagamento direto de verbas rescisórias), só operam sobre vínculos celetistas. **Com cooperativa, a Administração perderia o único mecanismo legal de mitigação de risco que a lei lhe dá.**

e) **Lei 6.019/1974, arts. 4º-A e 4º-B:** a prestação de serviços a terceiros é reservada à pessoa jurídica com capital social compatível com o número de empregados. Cooperativa tem capital variável e não tem empregados para o objeto — a exigência do item 10.6, obrigatória por lei, torna-se inaplicável.

3. Jurisprudência do TCU e orientação da AGU: A Súmula TCU 281 veda a participação de cooperativas quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade, com precedentes nos Acórdãos 1.815/2003, 2.172/2005 e 724/2006, todos do Plenário; este último assentou que a Administração deve abster-se de contratar cooperativas nessas hipóteses justamente pelo risco de reconhecimento de vínculo pela Justiça do Trabalho. A súmula permanece vigente e é classificada pelo próprio Tribunal como precedente obrigatório. Os acórdãos que culminaram na Súmula 281 são os mesmos que fundamentaram o Termo de Conciliação Judicial firmado entre MPT e União na Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0, que relaciona expressamente, entre os serviços vedados a cooperativas, limpeza e conservação, copeiragem, apoio administrativo, manutenção predial e de veículos e motorista — exatamente o núcleo deste objeto. Já sob a Lei 14.133, o Parecer 00002/2023/DECOR/CGU/AGU concluiu que o art. 16 deve ser interpretado sistematicamente, sem prejuízo do Termo de Conciliação, e que continua legítimo o entendimento de que a União deve abster-se de contratar cooperativas de trabalho quando a execução dos serviços terceirizados, por sua natureza, demande vínculo de emprego; o mesmo parecer considera de difícil superação a participação de cooperativas em certames para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, tal como delineados no art. 6º, XVI. Essa orientação foi incorporada às minutas-padrão da AGU, que preveem a vedação como cláusula de participação. O STJ, por sua vez, tem entendimento consolidado de que não há ilegalidade na cláusula de edital que veda a participação de cooperativas quando o serviço exige subordinação.

4. Enfrentamento do argumento contrário: As cooperativas costumam invocar o art. 9º, I, "a", da Lei 14.133, o art. 10, § 2º, da Lei 12.690 e o Acórdão 2.463/2019-TCU-1ª Câmara, que reputou indevida a vedação apriorística e encaminhou a Súmula 281 para reanálise pela Comissão de Uniformização de Jurisprudência — o que não ocorreu. Nenhum deles socorre a tese:

- O art. 9º, I, "a", ressalva "os casos previstos em lei". A vedação aqui decorre de lei (art. 5º da Lei 12.690 c/c art. 16, IV, da Lei 14.133), não de arbítrio do agente.
- O art. 10, § 2º, da Lei 12.690 garante participação nos "mesmos serviços" do objeto social, mas o art. 5º da mesma lei proíbe que esse objeto social seja intermediação de mão de obra subordinada. A norma especial prevalece.

- A vedação deste edital não é apriorística: é motivada pela análise concreta do modelo de execução (item 5 abaixo), que é o critério da própria Súmula 281.

5. Subsunção: por que o objeto exige subordinação, pessoalidade e habitualidade:

- Postos fixos com jornada, escala e substituição imediata de faltas: habitualidade e pessoalidade.
- Supervisão hierárquica pela contratada, preposto e orientação funcional: subordinação jurídica ao prestador.
- Custo formado por CCT, com salário, adicionais, benefícios e encargos: pressupõe empregado, não cooperado com retirada variável.
- Fiscalização mensal de obrigações trabalhistas (art. 121, § 3º): pressupõe FGTS, INSS patronal, rescisões.
- Uniformização, materiais e equipamentos fornecidos pela contratada e uso continuado nas dependências municipais: rotina típica de emprego, não de serviço autônomo mensurável por resultado.

Não há nenhuma parcela do objeto que possa ser executada com autonomia real do cooperado, em regime de rodízio e sem chefia — requisitos do art. 16, III e IV, e do art. 7º, § 6º, da Lei 12.690.

6. Riscos da admissão de cooperativas:

- Trabalhista: caracterização de fraude (CLT, art. 9º) e responsabilização do Município (Súmula 331/TST; STF, RE 760.931, Tema 246), sem os instrumentos preventivos do art. 121.
- Isonômico e concorrencial: a cooperativa competiria sem FGTS, 13º, férias, aviso prévio e multa rescisória, gerando desequilíbrio frente às empresas obrigadas à CCT (art. 5º da Lei 14.133 — isonomia) e propostas de exequibilidade duvidosa (art. 59, § 2º).
- Continuidade: elevada rotatividade e litigiosidade, com risco de interrupção de serviços essenciais ao funcionamento administrativo.

7. Conclusão:

7.1. A vedação do item 3.7.11 é legal, motivada e proporcional. Recomenda-se sua manutenção, com juntada desta justificativa ao processo (art. 18, § 1º, da Lei 14.133) e, no edital, a complementação do item 3.7.11 com a remissão expressa: "sociedades cooperativas, considerando que o objeto exige subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade (Súmula TCU 281; art. 5º da Lei 12.690/2012; art. 16, IV, da Lei 14.133/2021)".

XIV – Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

Levando-se em conta as considerações realizadas no presente Estudo Técnico Preliminar, entende-se ser viável a contratação pretendida, com base nas seguintes conclusões:

- ☒ A necessidade apontada é clara e adequadamente justificada, sem superposição com as atribuições do quadro efetivo;
- ☒ Está alinhada com os objetivos estratégicos do Município e com o Plano de Contratações Anual;



- ☑ As quantidades e demais exigências estão coerentes com os requisitos que precisam ser atendidos e com a memória de cálculo do item IV;
- ☑ A análise de mercado demonstra haver diversas empresas capazes de prestar os serviços demandados;
- ☑ A escolha da melhor solução está justificada no corpo deste estudo, inclusive quanto ao descarte da execução direta e da contratação temporária;
- ☑ A adoção do Sistema de Registro de Preços está justificada (item V.5), com as salvaguardas exigidas pela jurisprudência;
- ☑ O parcelamento em lotes foi adotado visando ampliar a competitividade e reduzir riscos;
- ☑ Os resultados pretendidos atendem aos requisitos de economicidade e eficiência;
- ☑ As medidas do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 foram definidas (pagamento pelo fato gerador, garantia, pagamento condicionado e IMR);
- ☑ Não há necessidade de adequação significativa do ambiente do órgão para a contratação;
- ☑ Os impactos ambientais foram considerados e medidas mitigadoras foram previstas.

Declaramos que a solução escolhida é viável e recomendamos o prosseguimento do procedimento licitatório, com base nas informações levantadas ao longo do presente Estudo Técnico Preliminar – ETP, restando à Autoridade Competente avaliar a proposta e deliberar pela solução mais vantajosa para a Administração Municipal.

Mombuca/CE, 30 de setembro de 2026

assinado eletronicamente
WAGNER CAVALCANTE DOS SANTOS
Responsável pelo Planejamento