

<b>PROCESSO Nº/NUP:</b>	00000.0.017174/2026
<b>INTERESSADO</b>	Instituto de Previdência Social do Município de Palmas
<b>ASSUNTO:</b>	Resposta ao DESPACHO Nº 446/2026-SUPEL/SEPLAN

### **DESPACHO/DIRAF/PREVIPALMAS Nº 59/2026**

Em atenção ao DESPACHO Nº 446/2026-SUPEL/SEPLAN, por meio do qual foram apresentados apontamentos e solicitações de esclarecimentos acerca da documentação referente ao processo em epígrafe, especialmente quanto ao Termo de Referência revisado e aos elementos que compõem a fase preparatória da contratação, apresentam-se os esclarecimentos e providências adotadas a seguir.

#### **1. MAPA DE RISCOS**

Em atenção ao apontamento acerca da ausência do Mapa de Riscos nos autos, o referido documento foi elaborado e devidamente acostado ao processo no NUP 00000.9.245928/2026.

A versão anterior do Termo de Referência já contemplava, em seu Anexo I (Análise de Riscos), a identificação dos riscos da contratação, seus impactos e respectivas medidas de tratamento. Contudo, visando ao atendimento integral da recomendação formulada e ao aperfeiçoamento da documentação, foi elaborado o Mapa de Riscos em instrumento próprio, promovendo-se, ainda, a revisão e o aprimoramento dos riscos inicialmente identificados, conferindo maior precisão e aderência metodológica ao gerenciamento de riscos da contratação.

Dessa forma, considera-se atendido o apontamento referente à apresentação e formalização do Mapa de Riscos.

#### **2. CORREÇÃO DA NUMERAÇÃO DOS ITENS DO TERMO DE REFERÊNCIA**

Em relação à observação acerca da alteração da sequência numérica dos itens do Termo de Referência e seus reflexos na correspondência com as análises constantes do parecer jurídico, foram promovidos os ajustes necessários na estrutura do documento, conforme versão revisada constante do NUP 00000.9.246009/2026.

A correção consistiu na inclusão do tópico "DOS PRAZOS PARA ENTREGA PROVISÓRIA E DEFINITIVA DO OBJETO", originalmente omitido da sequência numérica após o item 4, o qual passou a figurar como Item 5 do Termo de Referência, restabelecendo a organização lógica e sistemática do documento.

Mesmo na versão anteriormente submetida à análise jurídica (NUP 00000.9.155118/2026), já havia divergência pontual entre a numeração constante do Termo de Referência e aquela mencionada no parecer jurídico, uma vez que o referido tópico constava como Item 5 do documento, mas foi referenciado no item 90, alínea "a.3", do parecer jurídico como item 4.1.

Em razão da regularização da sequência numérica, procedeu-se à renumeração dos itens subsequentes até o final do documento. Nesse contexto, os tópicos originalmente identificados na versão anterior do Termo de Referência como item 5 (DA GARANTIA E DAS CONDIÇÕES DE MANUTENÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA), item 10 (MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO), item 11 (CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO) e item 12 (FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR), os quais integraram a versão submetida à análise da Assessoria Jurídica, passaram a corresponder, respectivamente, aos itens 6, 11, 12 e 13 da versão atual do instrumento.

Em caráter de esclarecimento, a numeração dos itens 11, 12 e 13 da presente versão do Termo de Referência não corresponde àquela constante da análise da Assessoria Jurídica, em razão da necessidade de renumeração dos itens subsequentes decorrente da duplicidade verificada na numeração do item 9 do Termo de Referência constante do NUP 00000.9.155118/2026. Assim, os números atualmente atribuídos aos referidos tópicos diferem daqueles consignados na manifestação jurídica, embora se refiram aos mesmos temas submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica.

### **3. COMPATIBILIZAÇÃO DOS ITENS COM O PARECER JURÍDICO**

Em atenção ao apontamento relativo à correspondência dos itens do Termo de Referência com as manifestações constantes das alíneas "c" e "d" do item 90 do parecer jurídico, foi realizada revisão integral do documento.

Após a readequação da sequência numérica, verificou-se que os itens 8 e 9 permanecem compatíveis com as observações constantes do parecer jurídico.

### **4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL**

Em atenção ao apontamento formulado por essa Superintendência de Licitações acerca da qualificação técnico-operacional prevista no item 12.2.1.3.1 do Termo de Referência, os requisitos de habilitação técnica foram reavaliados pela área de planejamento da contratação à luz da legislação vigente, da jurisprudência atualizada do Tribunal de Contas da União e das peculiaridades do objeto a ser contratado.

Em decorrência dessa reavaliação, foram promovidos ajustes no dispositivo com vistas a conferir maior precisão técnica, segurança jurídica, objetividade dos critérios de habilitação e aderência aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelos órgãos de controle.

A exigência de qualificação técnico-operacional foi estruturada com foco na comprovação da aptidão da licitante para a gestão de mão de obra terceirizada, observando as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, admitindo-se o somatório de atestados e vedando-se restrições relacionadas ao tempo ou ao local de execução dos serviços, em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

A opção pela não vinculação a período mínimo de experiência busca evitar restrições indevidas à competitividade, privilegiando a demonstração da capacidade operacional efetiva da licitante, em observância aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto ao quantitativo mínimo exigido, sua definição foi vinculada às parcelas de maior relevância da contratação, observado o limite de até 50% (cinquenta por cento), nos termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, conforme previsto no Termo de Referência revisado.

Dessa forma, a exigência de qualificação técnico-operacional encontra-se alinhada ao entendimento legal e jurisprudencial vigente, estabelecendo critérios objetivos para a habilitação técnica, reduzindo subjetividades na análise e preservando a competitividade do certame.

## 5. PERIODICIDADE DAS MEDIÇÕES

No tocante à recomendação constante do item 163, alínea "h", do parecer jurídico, foram promovidos os ajustes necessários no Termo de Referência revisado, passando a constar expressamente a periodicidade das medições para fins de fiscalização, ateste e pagamento dos serviços contratados, conforme NUP 00000.9.246009/2026.

Ressalta-se, ainda, que, na mesma oportunidade, o tópico foi objeto de revisão integral pela área de planejamento da contratação, com vistas ao seu aprimoramento técnico e à maior clareza dos procedimentos de acompanhamento da execução contratual. A medida decorre da compreensão de que o planejamento das contratações públicas constitui atividade dinâmica e contínua, devendo a Administração, sempre que identificadas oportunidades de aperfeiçoamento, adotar mecanismos capazes de fortalecer a governança das contratações e reduzir potenciais riscos durante a execução contratual.

Tal providência encontra amparo no princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a atuação administrativa deve ser orientada pela adoção de medidas preventivas e pela busca constante do aperfeiçoamento dos instrumentos de contratação, de modo a assegurar maior eficiência, segurança jurídica, transparência e adequada gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, as adequações promovidas não se limitaram ao atendimento pontual da

recomendação apresentada, mas também buscaram fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização contratual, contribuindo para uma execução mais eficiente, previsível e alinhada às boas práticas de gestão de riscos e planejamento das contratações públicas.

## 6. GARANTIA CONTRATUAL

Embora a não exigência de garantia contratual já tenha sido fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, apresenta-se, para fins de reforço da motivação administrativa, fundamentação complementar acerca da matéria.

A exigência de garantia contratual não se mostra necessária nem proporcional à presente contratação, considerando as características do objeto, o valor estimado do ajuste e os mecanismos de mitigação de riscos já previstos nos instrumentos da contratação.

Inicialmente, destaca-se que o valor global estimado da contratação é de R\$ 331.066,20, montante que não caracteriza contratação de grande vulto nem envolve objeto de elevada complexidade técnica ou operacional. Trata-se da contratação de serviços continuados de limpeza, copeiragem e jardinagem, atividades rotineiras e amplamente disponíveis no mercado, executadas por diversos fornecedores aptos a atender às necessidades da Administração, circunstância que reduz significativamente os riscos relacionados à eventual substituição da contratada.

Além disso, o Termo de Referência contempla mecanismos específicos de controle, fiscalização e proteção ao interesse público que se mostram mais adequados à natureza da contratação e suficientes para mitigar os riscos inerentes à execução contratual. Dentre esses mecanismos, destacam-se: a aplicação de glosas em razão do descumprimento dos níveis mínimos de qualidade e desempenho exigidos (item 4.1.17.7); a exigência de comprovação periódica da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada (itens 9.3.9, 9.3.15 e 9.3.20); a retenção de pagamentos diante da constatação de irregularidades (item 9.3.16); a possibilidade de desconto em faturas ou de pagamento direto aos trabalhadores quando necessário para assegurar a satisfação dos créditos trabalhistas (item 9.3.10); a exigência de substituição de empregados que não atendam aos requisitos contratuais (item 9.3.12); bem como a aplicação das sanções administrativas legalmente previstas em caso de inadimplemento.

Tais instrumentos revelam-se especialmente eficazes para a mitigação do principal risco associado às contratações de serviços com dedicação de mão de obra, qual seja, o eventual descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada, não se identificando benefício concreto que justifique a imposição adicional de garantia contratual.

Nesse sentido, a doutrina especializada destaca que a exigência de garantia deve guardar correspondência com os riscos efetivamente presentes na contratação. Conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr, “se não houver risco, não há justificativa para onerar as propostas e tolher a

competição, exigindo a garantia contratual básica” (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 1046).

Cumpra observar, ainda, que a exigência de garantia contratual tende a aumentar os custos de participação dos licitantes, os quais, em regra, são repassados aos preços ofertados à Administração. Tal circunstância pode restringir a competitividade do certame, especialmente em mercados compostos por empresas de pequeno e médio porte, como ocorre frequentemente no segmento de prestação de serviços de limpeza, conservação, copeiragem e jardinagem, contrariando os princípios da economicidade, da eficiência e da busca da proposta mais vantajosa.

Por fim, registre-se que, uma vez exigida no instrumento convocatório, a garantia contratual passa a integrar as condições da contratação, não podendo ser posteriormente dispensada durante a execução contratual sem justificativa legal idônea, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica, conforme entendimento consignado no Parecer nº 00428/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU.

Diante do exposto, conclui-se que a não exigência de garantia contratual, no presente caso, encontra-se devidamente justificada sob os aspectos técnico, econômico e jurídico, revelando-se medida compatível com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da eficiência administrativa.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, informa-se que o Termo de Referência foi integralmente revisado para adequação às recomendações constantes do parecer jurídico e aos apontamentos formulados por essa Superintendência de Licitações.

As adequações promovidas não alteram a essência da solução planejada nem o objeto da contratação, destinando-se ao aprimoramento da clareza, da coerência interna, da segurança jurídica, da objetividade dos critérios estabelecidos e da conformidade com a Lei nº 14.133/2021, a regulamentação municipal aplicável e a jurisprudência dos órgãos de controle.

Durante a revisão, foram também realizados ajustes complementares em dispositivos que apresentavam oportunidades de aperfeiçoamento sob os aspectos redacional, técnico e normativo, ainda que não constituíssem objeto específico dos apontamentos apresentados.

Nesse contexto, destaca-se a revisão do item 21 – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, com vistas à eliminação de redundâncias, ao alinhamento com os arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 2.400/2023, bem como ao fortalecimento da segurança jurídica e da clareza dos procedimentos sancionatórios aplicáveis à futura contratação.

Da mesma forma, foi promovido o aperfeiçoamento do item 16 do Termo de Referência,

visando conferir maior precisão técnica e alinhamento às disposições legais e regulamentares pertinentes.

Ressalta-se que a revisão observou os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, contribuindo para o aperfeiçoamento dos artefatos da fase preparatória, a mitigação dos riscos da contratação e o fortalecimento da segurança jurídica do processo.

Diante do exposto, considerando o atendimento das recomendações formuladas e os aperfeiçoamentos promovidos, encaminham-se os autos para conhecimento, análise e prosseguimento dos trâmites processuais cabíveis.

Palmas/TO, data do sistema.

*(assinado digitalmente)*

**Aldemes Miranda Costa**

Chefe de Divisão de Planejamento

*(assinado digitalmente)*

**Raul de Jesus Lima Neto**

Presidente do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas