MADELINE ROCHA FURTADO
MONIQUE RAFAELLA ROCHA FURTADO
ANTONIETA PEREIRA VIEIRA
HENRIQUE PEREIRA VIEIRA

Lucas Rocha Furtado
Prefácio da 7ª edição

GESTÃO DE CONTRATOS DE
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
TEORIA E PRÁTICA

7ª edição revista e ampliada

Belo Horizonte
FÓRUM
2019
É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.
SUMÁRIO

PREFÁCIO DA 7ª EDIÇÃO
Lucas Rocha Furtado ................................................................. 21

PREFÁCIO DA 6ª EDIÇÃO
Toshio Mukai ................................................................................ 23

PREFÁCIO DA 5ª EDIÇÃO
Renato Geraldo Mendes .............................................................. 25

PREFÁCIO
Rogério Santanna ......................................................................... 27

INTRODUÇÃO
Os autores ................................................................................... 29

CAPÍTULO 1
TERCEIRIZAÇÃO ............................................................................... 35
1.1 Terceirização na Administração Pública – Exame da legalidade ... 37
1.1.1 Outras normas importantes na terceirização ......................... 40
1.1.2 Nasce uma nova política no Governo Federal ...................... 43
1.2 A Terceirização e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ....... 47
1.3 Contratos de serviços terceirizados ........................................ 49
1.4 Terceirização licita na Administração Pública ......................... 53
1.5 A questão do vínculo empregatício ........................................ 58
1.6 Responsabilidade subsidiária .................................................. 61
1.7 A responsabilidade solidária .................................................. 62
1.8 Como evitar a subordinação e a pessoalidade dos terceirizados ... 64
1.9 A responsabilidade e a criação da conta vinculada ................. 68
1.9.1 O que é a conta vinculada? .................................................. 69
1.9.2 O TCU e a conta vinculada .................................................. 69
1.9.3 Outras formas de controle .................................................. 71
1.9.4 O que diz a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 sobre a conta vinculada? 73
1.10 Contratação de serviços continuados por meio de cooperativas . 78
1.10.1 As cooperativas e o termo de conciliação judicial ............... 79
1.10.2 A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 e as cooperativas ............. 81
1.10.3 É o que seria uma cooperativa de trabalho? ...................... 82
1.10.4 Contratação de cooperativas – Divergências ..................... 83

CAPÍTULO 2
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO QUE ANTECEDE AS FASES DA DESPESA PÚBLICA ................................................................. 87
2.1 Instrumentos de planejamento ............................................... 88
2.2 Elaboração do Plano Plurianual (PPA) ...................................... 88
2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ..................................... 91
2.4 Lei Orçamentária Anual (LOA) ............................................... 93
2.5 Aprovação do decreto de programação orçamentária e financeira 94
2.6 As fases da despesa pública ................................................................. 95
2.6.1 O que é o empenho de despesa? .................................................. 96
2.6.2 A liquidação da despesa ............................................................... 97
2.6.3 Pagamento da despesa ................................................................. 99
2.6.4 O que são restos a pagar? ............................................................... 100

CAPÍTULO 3
PROCESSO DE EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA .................................................. 101
3.1 Execução orçamentária e financeira ................................................. 101
3.2 Fases do processo licitatório ............................................................... 104
3.2.1 Fase interna ou preparatória ....................................................... 106
3.2.1.1 Início do processo licitatório - Formalização ...................... 108
3.2.1.2 Aquisição de bens .............................................................. 108
3.2.1.3 A padronização nas compras .............................................. 111
3.2.1.4 Avaliação das quantidades e características ...................... 113
3.2.1.5 Definição do objeto “comum” ou “não comum” ...................... 113
3.2.2 Planejando a licitação de acordo com o objeto ......................... 114
3.2.3 Regime Diferenciado de Contratação (RDC) .............................. 116
3.3 Base legal de contratação pelo RDC ................................................ 117
3.3.1 Aspectos inovadores do RDC ...................................................... 120
3.4 Definição do objeto da contratação e suas características ............. 122
3.4.1 Conclusões sobre as definições do objeto do contrato ............... 123
3.5 A sustentabilidade e o objeto da licitação ....................................... 126
3.5.1 A legislação que envolve o tema ................................................ 129
3.5.2 O Ministério do Planejamento e as diretrizes sobre sustentabilidade 131
3.6 O Plano de Trabalho nas contratações ............................................. 133
3.6.1 As justificativas que fundamentam a contratação ....................... 134
3.7 A IN SLTI nº 04/2014 para as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação ......................................................... 135
3.7.1 Considerações sobre as contratações de tecnologia da informação 141
3.8 Principais documentos ou artefatos do processo ............................. 145
3.8.1 Estudo Preliminar de acordo com a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 145
3.8.2 O Acordo de Nível de Serviços (ANS) e o Instrumento de Medicação dos Resultados (IMR) ................................................................. 146
3.8.3 Projeto Básico .............................................................................. 149
3.8.3.1 O Projeto Básico e o Termo de Referência conforme a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 e a Lei de Licitações ................................................. 150
3.8.3.2 O Projeto Básico na Lei do RDC ............................................ 157
3.8.4 Projeto Executivo ......................................................................... 158
3.8.5 Termo de Referência ................................................................... 163
3.8.5.1 O Projeto Básico e o Termo de Referência, IN SLTI/MPOG nº 04/2014 (TI) e a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 ......................................................... 164
3.8.6 Gerenciamento e Mapa de Riscos na contratação ....................... 166
3.8.7 Pesquisa de preços ...................................................................... 169
3.8.7.1 A pesquisa de preços nas dispensas e inexigibilidades ........ 169
3.8.7.2 A importância da pesquisa .................................................... 170
3.8.7.3 Metodologia da pesquisa de preços .................................... 171
3.8.7.4 A instrução normativa – Pesquisa de preços ......................... 176
3.8.7.5 Responsabilidade pela pesquisa .......................................... 179
3.9 Considerações importantes que poderão refletir na fase interna do processo ................................................................. 180
3.9.1 Princípios e acórdãos do TCU ..................................................... 183
3.10 Vantajosidade da proposta/preço .................................................. 185
3.11 As planilhas nas instruções normativas........................................186
3.12 Regime de execução (direta ou indireta).......................................188
3.13 Das modalidades de licitação na forma da Lei nº 8.666/93..............188
3.14 Parcelamento do objeto...............................................................192
3.15 Autorização da abertura do processo licitatório............................193
3.16 Elaboração do ato convocatório (edital ou convite).......................195
3.17 As microempresas e empresas de pequeno porte e o ato convocatório.197
3.18 A IN SEGES e as disposições no ato convocatório previstas no Anexo VII.199
3.19 Casos de dispensa e inexigibilidade da Lei nº 8.666/93.................204
3.20 Contratação emergencial.............................................................211
3.20.1 A contratação emergencial mediante a falta de planejamento, a desídia administrativa ou má gestão dos recursos públicos...............212
3.20.2 Considerações gerais...............................................................213
3.21 Cláusulas obrigatórias no ato convocatório..................................213
3.22 Anexos do ato convocatório.........................................................219
3.23 Análise jurídica............................................................................221
3.24 Quanto tempo leva a fase interna do processo licitatório?..............224
3.25 Fase externa.................................................................................225
3.25.1 Pedidos de esclarecimento, impugnação, representação junto ao TCU e valores (referência, máximo)...........................................225
3.25.2 Publicação e prazos dos atos convocatórios................................229
3.25.3 Formas de divulgação das licitações..........................................230
3.25.4 Procedimentos subsequentes – As exigências habilitatórias........235
3.26 O ato convocatório e a Lei Complementar nº 123/06 – Contratações públicas pelo Estatuto da ME – Microempresa e EPP – Empresa de Pequeno P..241
3.27 Do empate ficto nas licitações públicas........................................244
3.28 Licitações do tipo técnica e preço................................................245
3.29 Arts. 47 e 48 – Disciplinam o tratamento diferenciado e simplificado.246
3.29.1 O tratamento diferenciado e as contratações exclusivas............246
3.29.2 O tratamento diferenciado e a subcontratação..........................247
3.29.2.1 O Decreto nº 8.538/2015 e a subcontratação.......................248
3.30 A contratação reservada...............................................................249
3.31 Manutenção do enquadramento das empresas (ME e EPP)..........250
3.32 A regularidade fiscal da microempresa (ME) e da empresa de pequeno porte (EPP)..........................................................254
3.33 Os prazos nas licitações das MEs e EPPs......................................255
3.34 Sessão pública/Lei nº 8.666/93......................................................256
3.35 Procedimentos da licitação pela Lei nº 8.666/93.........................256
3.36 Modalidade de licitação denominada Pregão...............................258
3.36.1 Sessão pública do pregão eletrônico.........................................260
3.36.2 Sessão pública do pregão presencial........................................270

CAPÍTULO 4
CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA........................................273
4.1 Contratos.........................................................................................273
4.2 Contrato administrativo.................................................................274
4.2.1 A linha do tempo do processo licitatório de contratação............275
4.2.2 Características dos contratos administrativos........................277
4.2.3 Obrigatoriedade de a Administração firmar contratos..............278
4.2.4 Compra com entrega imediata e integral.................................279
4.2.5 Conteúdo dos contratos............................................................280
4.2.6 Cláusulas dos contratos............................................................282
4.2.7 A IN SEGES/MPDG nº 05/2017, as diretrizes do PB e TR e o impacto direto na formalização contratual

4.2.8 O modelo de execução do objeto (IN SEGES/MPDG nº 05/2017)

4.2.9 Modelo de gestão do contrato (IN SEGES/MPDG nº 05/2017)

4.10 Cláusulas exorbitantes

4.11 Modificação unilateral

4.11.1 Efeito financeiro nulo nos aditivos contratuais

4.12 Modificação por acordo das partes

4.13 Reequilíbrio econômico-financeiro

4.14 Repactuação

4.15 Reajuste

4.16 Rescisão unilateral

4.16.1 Rescisão amigável

4.16.2 Formalização processual da rescisão

4.17 Aplicação das sanções administrativas

4.18 Competência para aplicação das sanções

4.19 Duração dos contratos administrativos

4.19.1 Prestação dos serviços sem cobertura contratual

4.19.2 A prorrogação dos contratos e a IN SEGES/MPDG nº 05/2017

4.20 Prorrogação de contrato de serviços continuados após 60 meses

4.21 Contrato emergencial

4.22 Instrumentos utilizados na alteração dos contratos

4.23 Pagamento da despesa

CAPÍTULO 5

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

5.1 Base legal do Sistema de Registro de Preços (SRP)

5.2 O que é o Sistema de Registro de Preços?

5.3 Aplicação do SRP

5.4 Características

5.5 Definições dispostas no decreto regulamentador

5.6 Aplicação do decreto

5.7 Síntese de procedimentos

5.7.1 Operacionalização

5.7.1.1 Os atos administrativos e o SRP

5.7.1.2 Quantidade mínima no SRP e os requisitos do edital de licitação

5.7.1.3 Aprovação das minutas e do contrato

5.7.1.4 Ata de Registro de Preços

5.7.1.5 A contratação decorrente do SRP

5.7.1.6 A divisão do objeto e o Decreto nº 7.892/2013

5.7.1.7 SRP e o quantitativo a ser demandado

5.8 Gerenciamento do SRP

5.8.1 Gerenciamento e revisão dos preços registrados

5.9 Cuidados na adesão pelo carona

5.9.1 O processo administrativo e a adesão

5.9.2 Remanejamento dos itens da ata

5.9.3 Gerenciamento da Ata de Registro de Preços

5.9.4 Acordados TCU – Adesões

5.10 Gestão – Um problema crônico

5.10.1 Os processos de contratação de tecnologia da informação no SRP
### CAPÍTULO 6
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

<table>
<thead>
<tr>
<th>6.1 Gestão e fiscalização dos contratos</th>
<th>359</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>6.2 Atuação do gestor/fiscal de contratos</td>
<td>360</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.1 Fundamentação legal</td>
<td>362</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.2 Posicionamento do servidor frente a sua indicação para gestor ou fiscal</td>
<td>364</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.3 O gestor e o fiscal – Quem poderá ser designado fiscal ou gestor de contratos?</td>
<td>365</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.4 Kit do fiscal ou gestor</td>
<td>366</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.5 Diferenças entre fiscalização e gestão</td>
<td>367</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.6 Ordenador de despesas</td>
<td>368</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.7 Irregularidades recorrentes nos processos</td>
<td>368</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.8 Manutenção das condições de habilitação</td>
<td>369</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2.9 Atribuições e níveis de responsabilidades na gerência ou gestão dos contratos</td>
<td>370</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3 A fiscalização técnica</td>
<td>374</td>
</tr>
<tr>
<td>6.4 Fiscalização administrativa</td>
<td>374</td>
</tr>
<tr>
<td>6.5 A fiscalização setorial pelo público usuário</td>
<td>375</td>
</tr>
<tr>
<td>6.6 Pontos de cautela/contratos especiais que envolvam mão de obra</td>
<td>376</td>
</tr>
<tr>
<td>6.7 Documentos administrativos do processo de contratação</td>
<td>377</td>
</tr>
<tr>
<td>6.8 A figura do preposto</td>
<td>378</td>
</tr>
<tr>
<td>6.9 O que o TCU tem dito sobre a fiscalização dos contratos</td>
<td>379</td>
</tr>
<tr>
<td>6.10 Conclusão</td>
<td>387</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### CAPÍTULO 7
A INEXEQUIBILIDADE E A PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

<table>
<thead>
<tr>
<th>7.1 Considerações gerais</th>
<th>391</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7.1.1 Preço inexequível</td>
<td>392</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.2 A inexequibilidade e a pesquisa de preços</td>
<td>394</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.3 Inexequibilidade e as propostas de preços na licitação</td>
<td>395</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.4 O Estudo Preliminar e a elaboração dos custos</td>
<td>396</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.5 Preço vantajoso</td>
<td>397</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.6 Reequilíbrio dos valores propostos</td>
<td>399</td>
</tr>
<tr>
<td>7.1.6.1 O desequilíbrio nos contratos em que haja variação de taxa cambial</td>
<td>402</td>
</tr>
<tr>
<td>7.2 Acórdãos do TCU e a inexequibilidade</td>
<td>404</td>
</tr>
<tr>
<td>7.3 A motivação e a inexequibilidade</td>
<td>406</td>
</tr>
<tr>
<td>7.4 A IN SEGES/MPDG nº 05/2017</td>
<td>410</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### CAPÍTULO 8
A COMPOSIÇÃO DA PLANILHA DE CUSTOS E A FORMAÇÃO DE PREÇOS – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

<table>
<thead>
<tr>
<th>8.1 Considerações gerais</th>
<th>415</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>8.1.1 Histórico das instruções normativas e os modelos de planilhas</td>
<td>415</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1.2 A reserva técnica – Histórico nas planilhas de custos</td>
<td>418</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1.3 Retirada do dispositivo Reserva Técnica da IN e entendimentos do TCU</td>
<td>423</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2 A planilha de custos dos serviços terceirizados</td>
<td>426</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1 Planilhas de custos e formação de preços são elaboradas para todos os serviços terceirizados?</td>
<td>427</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1.1 Custos dos serviços prestados sem dedicação exclusiva de mão de obra</td>
<td>427</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1.2 A prestação dos serviços de Tecnologia da Informação</td>
<td>428</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1.3 A retenção previdenciária na cessão de mão de obra</td>
<td>429</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1.4 Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra</td>
<td>432</td>
</tr>
</tbody>
</table>
8.2.1.5 Pluralidade de tomadores de serviços.......................... 435
8.3 Planilha de custos de serviços com disponibilização de mão de obra –  
Modelo da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 – Anexo VII-D .................... 436
8.3.1 Salários e remuneração ................................................. 437
8.3.2 Os Acordos Coletivos do Trabalho (ACT), as Convenções Coletivas de Trabalho  
(CCT), as súmulas do TST e a Reforma Trabalhista .................. 441
8.3.2.1 A ultratividade das normas ......................................... 442
8.3.2.2 Alguns temas abrangidos pela reforma com possibilidade de negociação pela  
categoria ................................................................. 443
8.3.3 O salário e as instruções normativas ............................. 446
8.3.4 A jornada de trabalho ................................................ 449
8.3.4.1 Horas in itinere ......................................................... 449
8.3.4.2 Trabalho em jornada parcial .................................... 450
8.3.4.3 Trabalho em jornada intermitente ............................ 451
8.4 Os serviços e a planilha de custos .................................. 452
8.4.1 Anexo VII-D – Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços –  
Composição da remuneração dos serviços .............................. 454
8.4.1.1 Os salários e a prestação dos serviços ...................... 454
8.4.1.2 A jornada e o valor da hora de trabalho .................. 455
8.4.1.3 Jornada de trabalho, hora extra ou hora suplementar, banco de horas e acordos ... 457
8.4.1.3.1 A jornada de trabalho ........................................ 457
8.4.1.3.2 Hora extra ou suplementar .................................. 457
8.4.1.3.3 Banco de horas e acordos ................................. 457
8.4.1.4 Trabalho noturno .................................................... 460
8.4.1.4.1 Percentual de acréscimo no valor da hora normal... 460
8.4.1.4.2 Hora noturna reduzida ......................................... 460
8.5 Sobre a formação do custo da planilha de vigilância .......... 463
8.5.1 Adicional de periculosidade ......................................... 466
8.5.2 Adicional de insalubridade .......................................... 468
8.5.2.1 A insalubridade e a constatação efetiva .................... 473
8.6 Outros adicionais ......................................................... 476
8.7 Planilha com todos os itens que compõem o salário e adicionais ... 477
8.7.1 A planilha e os encargos e benefícios anuais, mensais e diários ................ 478
8.7.1.1 Décimo terceiro salário ....................................... 478
8.7.1.2 Férias e um terço constitucional ............................. 479
8.7.2 A conta vinculada e a retenção dos valores das férias e do 13º salário prevista na planilha ..................................................... 481
8.8 O módulo Encargos Previdenciários, FGTS e Outras Contribuições .......... 483
8.8.1 História dos encargos sociais e trabalhistas nas instruções normativas .... 484
8.8.2 Submódulo 2.2 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 .............. 485
8.8.3 Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ..................... 486
8.8.3.1 Encargos previdenciários – Planilha ME e EPP optante pelo Simples ........ 488
8.8.4 Desoneração da folha de pagamento ............................ 490
8.8.5 Demais contribuições sociais ..................................... 492
8.8.5.1 Serviço Social da Indústria (SESI) .......................... 493
8.8.5.2 Serviço Social do Comércio (SESC) ....................... 493
8.8.5.3 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ... 493
8.8.5.4 Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) ... 493
8.8.5.5 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ........ 494
8.8.5.6 Salário-educação .................................................. 494
8.8.5.7 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ........ 495
8.8.5.8 **GILL_RAT**: Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrente dos Riscos do Ambiente de Trabalho ou Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) ou antigo Seguro Acidente do Trabalho (SAT/INSS) – 1%, 2% ou 3% ........................................ 496
8.8.5.9 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) .......................................................... 499
9.0 Itens que compõem os custos-benefícios mensais e diários .............................................................................. 502
10.0 Vale-transporte ................................................................................................................................................... 503
10.1 Vale-alimentação ou auxílio alimentação ........................................................................................................... 505
10.3 Treinamento ..................................................................................................................................................... 506
10.4 Seguro de vida ................................................................................................................................................ 507
10.5 Assistência médico-odontológica .................................................................................................................... 508
11.0 Composição dos itens para rescisão .................................................................................................................... 509
12.0 Aviso prévio indenizado ..................................................................................................................................... 512
12.1 Multa do FGTS sobre Aviso Prêvio Indenizado (API) ......................................................................................... 512
12.2 Aviso prêvio trabalhado ..................................................................................................................................... 513
12.2.1 Lei nº 12.506/2011 sobre os acréscimos do aviso prêvio trabalhado ............................................................... 516
12.2.2 Incidências dos encargos previdenciários e FGTS sobre as verbas salariais e trabalhistas.................. 518
13.0 Planilha com todos os itens – Provisão para rescisão ......................................................................................... 519
14.0 Indenização adicional ........................................................................................................................................ 519
15.0 Módulo 4 – Custo de reposição de profissional ausente ..................................................................................... 521
15.1 Substituição do profissional titular por motivo de férias .................................................................................... 521
15.2 Faltas legais ou ausências legais ....................................................................................................................... 522
15.3 Licença-paternidade ......................................................................................................................................... 523
15.4 Auxílio-doença ou ausência por doença .............................................................................................................. 523
15.5 Acidente de trabalho ou ausência por acidente de trabalho ............................................................................... 525
15.6 Licença-maternidade ........................................................................................................................................ 526
15.7 Considerações importantes sobre a composição da planilha ......................................................................... 529
15.8 Unidade de medida ........................................................................................................................................ 533
15.9 Depreciação dos equipamentos ....................................................................................................................... 533
16.0 Custos indiretos, tributos e lucro ....................................................................................................................... 534
16.1 Despesas operacionais ou custos indiretos ....................................................................................................... 534
16.2 Lucro ............................................................................................................................................................... 535
16.3 Tributos – Módulo 6 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 ....................................................................................... 536
16.4 Custos Indiretos, Tributos e Lucro (CITL) ....................................................................................................... 537
16.5 Limpeza, custo indireto, tributo e lucro .............................................................................................................. 538
16.6 Retenção dos tributos ..................................................................................................................................... 539
17.0 Conclusão ........................................................................................................................................................ 544
17.1 Uma rápida reflexão .......................................................................................................................................... 546

**REFERÊNCIAS** .................................................................................................................................................. 549

**ANEXO** ........................................................................................................................................................ 553