

# Estudo Técnico Preliminar 39/2023

## 1. Informações Básicas

Número do processo: 35014.326463/2023-29

## 2. Descrição da necessidade

Este processo destina-se à contratação de empresa para prestar serviços de manutenção predial nos imóveis vinculados à Superintendência Regional Sul (SR Sul) do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Atualmente a Superintendência Regional Sul é responsável por mais de 250 edifícios em condição operacional, espalhados pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde funcionam unidades administrativas, Agências da Previdência Social (APS), depósitos e arquivos. Para manter estes edifícios em condições de funcionamento é imprescindível que eles sejam submetidos constantemente a ações de manutenção preventiva e corretiva, de modo a proporcionar segurança aos usuários, a manutenção do valor do patrimônio público, garantindo o funcionamento das instalações e permitindo que os serviços prestados pelo INSS à população não sejam prejudicados.

Os serviços de manutenção predial são necessários e imprescindíveis à Administração, considerando-se que se destinam a proporcionar condições ideais de funcionamento às unidades, obedecidas as normas e regulamentos internos e legislação aplicáveis, e de forma a garantir o atendimento à clientela previdenciária. Por este motivo, e considerando-se a inexistência de cargos relacionados ao objeto da presente contratação na estrutura do Instituto, este serviço faz parte da chamada "cesta básica" de contratos necessários ao funcionamento das Agências do INSS.

Até meados de 2022, os serviços de manutenção predial eram prestados no âmbito da Superintendência Regional Sul de forma descentralizada, com um contrato para cada uma das 19 Gerências Executivas, praticamente todos com o mesmo objeto. Em 2022, o serviço foi licitado de forma centralizada por meio do Pregão Eletrônico nº 32/2021, onde as então 257 unidades operacionais da SR Sul foram divididas em 6 (seis) Polos de contratação: 3 (três) para os estados do Paraná e Santa Catarina e 3 (três) para o Rio Grande do Sul.

A centralização foi um grande passo para a especialização da equipe de gestão e para padronização de documentos de fiscalização, de orçamentos e da forma de medição dos serviços. Por outro lado, foi um grande desafio realizar a fiscalização dos serviços em uma realidade de contratos abrangendo até quatro vezes o número de unidades que se costumava ter, quando os contratos eram descentralizados nas Gerências Executivas.

Dos 6 (seis) contratos firmados em 31/08/2022, somente 2 (dois) foram prorrogados por 12 (doze) meses, até 31/08/2024, e 3 (três) vencem no primeiro trimestre de 2024 (os que atendem as unidades do Paraná e Santa Catarina), com as empresas já manifestando desinteresse em nova prorrogação. Desta forma, é necessária a realização de nova licitação para evitar solução de continuidade no serviço de manutenção predial para estes dois estados.

Durante o acompanhamento do primeiro ano de vigência dos contratos centralizados, verificou-se que em alguns Polos as empresas não estavam conseguindo gerir e executar os serviços a contento em todas as unidades do contrato. Também verificou-se algumas dificuldades no processo de fiscalização dos contratos, também por conta da quantidade de unidades. Sendo assim, após muitas tratativas com a equipe, chegou-se à conclusão de que os novos contratos funcionarão melhor com Polos menores, abrangendo menos unidades.

Desta forma, este novo processo de contratação irá considerar o aumento do número de Polos, para tornar a execução dos contratos e o processo de fiscalização mais eficientes.

Para manter a padronização e permitir a redistribuição das equipes de fiscalização e unidades, esta contratação irá abranger toda a região Sul, substituindo os contratos a seguir:

Polo I: Contrato 54/2022 – Processo 35014.366183/2022-72 – GEX Cascavel, Maringá, Londrina e parte de Ponta Grossa – prorrogado até 31/03/2024

Polo II: Contrato 55/2022 – Processo 35014.366516/2022-63 – GEX Curitiba, Joinville, Blumenau e parte de Ponta Grossa – prorrogado até 31/03/2024

Polo III: Contrato 56/2022 – Processo 35014.366521/2022-76 – GEX Florianópolis, Criciúma, Chapecó, parte de Cascavel e APS União da Vitória – prorrogado até 29/02/2024

Polo IV: Contrato 57/2022 – Processo 35014.366525/2022-54 – GEX Canoas, Porto Alegre, Novo Hamburgo e parte de Caxias do Sul – prorrogado até 31/08/2024

Polo V: Contrato 58/2022 – Processo 35014.366532/2022-56 – GEX Pelotas, parte de Uruguiana e parte de Santa Maria – prorrogado até 31/08/2024

Polo VI: Contrato 59/2022 – Processo 35014.366537/2022-89 – GEX Ijuí, Passo Fundo, parte de Uruguiana, parte de Santa Maria e APS Encantado – prorrogado até 31/08/2024

Na busca pela constante evolução nos contratos de manutenção predial da SR Sul, serão implementadas neste novo processo algumas melhorias identificadas pela fiscalização técnica e pela equipe de gestão dos contratos, tais como:

- deixar mais clara a questão do pagamento dos deslocamento nos serviços corretivos;
- reavaliação dos prazos para orçamentos e execução das ordens de serviço corretivas;
- ajustar os indicadores de IMR - Instrumento de Medição de Resultados;
- incluir o rol de composições de serviços pré-aprovados como anexo do Termo de Referência, assim como os modelos de relatórios desenvolvidos pela equipe que trabalhou com na padronização do processo de fiscalização do contrato centralizado;
- revisar o texto do Termo de Referência e seus anexos, de modo a deixar mais claras questões que foram objeto de controvérsia entre contratante e contratada durante a execução dos contratos atuais.

Os serviços de manutenção predial serão prestados de forma continuada, com os serviços executados por demanda, incluindo material e mão-de-obra sem dedicação exclusiva, ou seja, não haverá a necessidade de a contratada manter os funcionários à disposição da Administração Pública, em período integral e de forma exclusiva.

Este mesmo modelo de contratação de serviços por demanda já é utilizado no âmbito da SR Sul desde 2016 e tem como pontos positivos: a aferição efetiva dos custos dos serviços executados com estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; a otimização do uso da mão-de-obra em detrimento à baixa produtividade por vezes encontrada em contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra; e a redução no trabalho de fiscalização e gestão contratual de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

O objeto da licitação tem a natureza de serviço comum de engenharia. Os serviços objeto deste certame são necessários à Administração para o desempenho de suas atividades e enquadram-se no conceito de comum, pois tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais, conforme Art. 6, alínea XXI-a da Lei 14.133/2021. Conforme Art. 29 desta mesma lei e Art. 3º do Decreto nº 10.024/2019, a modalidade a ser utilizada para contratação será o Pregão na sua forma eletrônica.

Também se enquadra nos pressupostos do art. 3º, § 1º do Decreto nº 9.507, de 21/09/2018 constituindo-se em atividades acessórias à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

### 3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Divisão de Engenharia e Patrimônio Imobiliário da Superintendência Regional Sul - Dengpai SR Sul	Rafael Lipski

## 4. Descrição dos Requisitos da Contratação

### 4.1 Requisitos Legais

#### Leis Federais:

Lei nº 14.133/2021: Esta estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Lei Públicas diretas, autárquicas e fundacionais;

Lei Complementar nº 123/2006: Institui o Estatuto Nacional da Micro Empresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências.

**Decretos:**

Decreto nº 9.507/2018: Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências;

Decreto nº 8.538/2015: Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal;

Decreto nº 7.983/2013: Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

**Instruções Normativas:**

Instrução normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022: Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, de 26/05/2017: Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não;

Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010: Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências;

Instrução Normativa ME nº 03/2018: Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF no âmbito do Poder Executivo Federal;

Instrução Normativa PRES/INSS Nº 129/2021: Dispõe sobre o planejamento e gerenciamento das contratações de bens, serviços, obras, soluções de tecnologia da informação e comunicação, diretrizes para compras compartilhadas, e para elaboração do Plano Anual de Contratações.

Instrução Normativa SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022 - Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

OBS: Considera-se a legislação consolidada com as respectivas alterações subseqüentes

**4.2. Duração inicial do contrato**

O prazo para execução do futuro contrato será de 12 (doze) meses, prorrogado por igual período, respeitada a vigência máxima decenal, na forma do artigo 107 da Lei 14.133/2021.

**4.3 Requisitos Gerais para o atendimento da necessidade**

Todos os serviços a serem executados pela contratada dentro do escopo do contrato deverão observar rigorosamente os critérios técnicos constantes das normas técnicas brasileiras vigentes, recomendações de fabricantes, e ainda de normas técnicas internacionais, quando as nacionais não fizerem menção expressa do serviço ou material a ser empregado.

Durante a execução das atividades deverão ser respeitados todos os requisitos legais de Segurança e Saúde do Trabalho, em especial as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho.

O emprego de materiais e de mão-de-obra necessários à execução dos serviços deverá correr sob total responsabilidade da contratada, devendo a mesma entregar os serviços dentro dos prazos estipulados no Edital e seus anexos, e em conformidade com as normas regulamentadoras do setor.

Todos os equipamentos e materiais necessários à prestação dos serviços deverão atender plenamente ou superar as especificações técnicas estabelecidas.

A contratada deverá manter em seu quadro, durante todo o período de execução do contrato, profissionais capacitados e com experiência na prestação dos serviços que se pretende contratar, sendo responsável pela reciclagem e atualização, quando for o caso. A formação da equipe deve levar em consideração os serviços a serem executados e as exigências das normas de Segurança do Trabalho.

A contratada deverá fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários para a execução de serviços, conforme normas de Segurança do Trabalho.

Os empregados da contratada atenderão às demandas de trabalho por meio do fiel cumprimento do futuro contrato a ser firmado. Todos os funcionários da contratada envolvidos na presente contratação deverão observar a Política de Segurança da Informação do INSS.

A contratada deverá manter em seus quadros, durante todo o período de execução do contrato, pelo menos um representante formalmente designado como preposto da empresa, que se responsabilizará pela administração e coordenação da mão-de-obra alocada no contrato, com poderes para representá-la perante a Administração.

A Contratada deverá indicar Responsável Técnico, legalmente habilitado e com as qualificações técnicas mínimas exigidas no item de Exigências de Habilitação do Termo de Referência, anexo ao edital, nas seguintes especialidades ou equivalentes:

a) Engenheiro Civil ou Arquiteto.

b) Engenheiro Eletricista.

A Contratada deverá ser registrada no Conselho Regional de Engenharia (CREA) e/ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), no caso de utilização de Responsável Técnico com formação em Arquitetura ou equivalente.

A Contratada deverá apresentar, para os serviços objeto do contrato, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART em nome do responsável técnico Engenheiro Eletricista e Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, para o responsável técnico da parte civil (Engenheiro Civil, Arquiteto ou profissional equivalente). Os registros da Contratada, dos responsáveis técnicos e da ART/RRT deverão ser realizados nas respectivas regionais CREA/CAU onde os serviços serão prestados.

#### **4.4 Critérios e práticas de sustentabilidade**

A execução dos serviços deverá prever, no que couber, práticas de sustentabilidade nos termos da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010 e no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>), em especial:

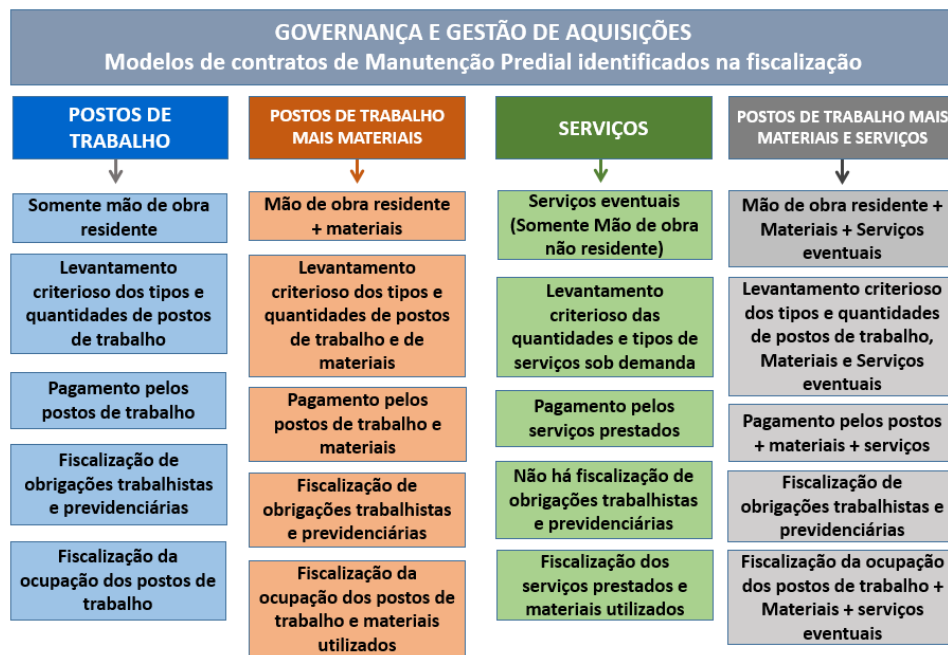
- Preferência por produtos de baixo impacto ambiental;
- Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- Preferência para produtos reciclados e recicláveis, bem como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (Lei 12.305/2010);
- Aquisição de produtos e equipamentos duráveis, reparáveis e que possam ser perfeccionados; e
- Adoção de procedimentos racionais quando da tomada de decisão de consumo, observando-se a necessidade, oportunidade e economicidade dos produtos a serem adquiridos.

## **5. Levantamento de Mercado**

### **5.1 Das soluções existentes no mercado e da escolha do tipo de solução a contratar**

Existem diversas formas de licitar e contratar serviços de manutenção predial, com ou sem o fornecimento de material, com postos de trabalho residentes (mão-de-obra dedicada) ou serviços eventuais por demanda. A escolha depende das peculiaridades do órgão licitante.

Em um trabalho de consolidação de auditorias feitas pelo TCU e divulgado no Acórdão 2.339/2016 – Plenário, são listados alguns modelos de contratação identificados nos órgãos fiscalizados.



Fonte: Acórdão TCU 2.339/2016 – Plenário

Dos modelos de contratação listados pelo TCU, observa-se que três deles consideram a remuneração de mão-de-obra (postos de trabalho), com ou sem materiais e serviços adicionais, e um deles considera a contratação de serviços por demanda. No quadro a seguir são apresentadas algumas vantagens e desvantagens de cada forma de remuneração.

Forma de remuneração	Vantagens	Desvantagens
Pagamento por posto de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais adequado para grandes instalações, onde há demanda frequente para serviços de manutenção</li> <li>- Custo mais baixo das intervenções locais (quando não há ociosidade de mão de obra), pois não exige deslocamentos e mobilização da equipe</li> <li>- Maior conhecimento das instalações pela equipe de manutenção</li> <li>- Menor tempo de atendimento aos chamados de manutenção</li> <li>- Menor dispêndio de tempo da fiscalização técnica, pois não há a necessidade de fazer orçamento e medir cada serviço individualmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risco de existir mão de obra ociosa e de baixa produtividade das equipes</li> <li>- Necessidade de fiscalizar a ocupação e a assiduidade dos postos</li> <li>- Necessidade de fiscalizar a documentação trabalhista e previdenciária dos terceirizados.</li> <li>- Risco de se pagar por materiais não utilizados e menor propensão da empresa em buscar a execução de serviços que exijam maior gasto de material (no caso de contratos de risco que incluam materiais)</li> <li>- Necessidade de se manter estoque de materiais (no caso de contratação somente de postos de trabalho com material fornecido pela contratante)</li> <li>- Dificuldade em se dimensionar previamente os postos de trabalho e materiais</li> </ul>
Pagamento por	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais econômico para pequenas edificações, em que a demanda por serviços é esporádica</li> <li>- Redução do risco de ociosidade de mão de obra.</li> <li>- Redução do risco trabalhista</li> <li>- Dispensa fiscalização da ocupação dos postos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendência a menor qualidade dos serviços realizados.</li> <li>- Maior tempo de atendimento às demandas</li> </ul>

serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispensa da fiscalização da documentação trabalhista dos empregados</li> <li>- Empresa recebe somente pelo que é efetivamente executado, motivando-a a identificar demandas de forma preventiva, o que ajudará a preservar e prolongar a vida útil da instalação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor conhecimento da empresa contratada das instalações da edificação</li> <li>- Dificuldade de prever a demanda dos serviços.</li> <li>- Maior dispêndio de tempo da fiscalização técnica na medição dos serviços executados</li> </ul>
---------	---	--

Até meados de 2016 a Superintendência Regional Sul utilizava o modelo de contratação por postos de trabalho mais materiais, no qual a Administração estimava um quantitativo fixo de postos de trabalho e um rol de materiais em um contrato com cobertura de risco (empreitada por preço global).

Neste período, o Serviço e Engenharia da Superintendência Regional Sul já havia identificado que esta forma de contratação não estava atendendo aos interesses da Administração, por conta de problemas com ociosidade de mão de obra (uma das desvantagens apontadas pelo TCU nesta forma de contratação) e falta de proatividade das empresas em executar serviços corretivos com maior gasto de material, prejudicando a vida útil de alguns sistemas das edificações.

Com a nomeação e a remoção de engenheiros para as Gerências Executivas, permitindo um acompanhamento mais técnico dos contratos, verificou-se a possibilidade de otimizar a contratação de manutenção predial, com vistas a melhor utilização dos recursos disponíveis para estes serviços. Assim, por meio de um grupo formado por engenheiros que atuavam como fiscais do contrato de manutenção predial, foi desenvolvido um modelo de contratação por serviços e sem dedicação de mão de obra, baseando-se em experiências que já existiam no mercado. Neste modelo de contratação, a manutenção é dividida em uma parcela referente à realização das rotinas de manutenção preventivas (extremamente importantes para detectar problemas e necessidade de execução de serviços que os usuários dos edifícios não são capazes de identificar) e uma parcela por demanda, referente aos serviços de manutenção corretiva, paga com base nas planilhas SINAPI, com incidência do BDI e do desconto da proposta.

Após vários anos utilizando este modelo de contratação na Superintendência Regional Sul, verificou-se que, além de ter mitigado o risco de incorrer em responsabilidade subsidiária pelos débitos trabalhistas e reduzir o tempo gasto com fiscalização administrativa, os contratos tem sido mais econômicos e efetivos, em linha com o que se espera quando se utiliza a remuneração por serviço para a manutenção de edificações de menor porte, como é o caso do INSS.

Mesmo com alguns dos contratos centralizados não sendo prorrogados por 12 (doze) meses, entendemos que o problema não está no modelo de contratação, mas sim no tamanho dos contratos, e também da natural necessidade de adaptação da equipe e das empresas diante das mudanças impostas pela centralização.

Por este motivo, e considerando-se que a equipe de engenharia da SR Sul realizou entre 2022 e 2023 um grande trabalho de padronização de documentos e rotinas para facilitar a fiscalização técnica deste modelo de contrato de serviços por demanda, o modelo será mantido para a presente contratação.

## 5.2 Da divisão dos lotes e capacidade do mercado em atender ao porte da licitação

Com relação à capacidade do mercado em atender ao porte da licitação, inicialmente vale analisar o pregão 32/2021, realizado em 01/08/2022, de onde decorreram os contratos atuais:

POLO	REGIÃO	UNIDADES ATENDIDAS	VALOR INICIAL	VALOR FINAL	DESÁGIO	EMPRESAS NA DISPUTA
I	GEX Maringá, Londrina e parte de Cascavel e Ponta Grossa	52	2.879.746,80	2.199.570,41	23,62%	6
II	GEX Curitiba, parte de Ponta Grossa, Joinville e Blumenau	43	2.340.917,88	1.948.500,00	16,76%	6
III	GEX Florianópolis, Criciúma, Chapecó e parte de Cascavel	52	2.666.128,68	2.172.714,72	18,51%	6
IV	GEX Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas e parte de Caxias do Sul	45	2.172.714,72	1.890.000,00	13,01%	6
V	GEX Pelotas e parte de Santa Maria e Uruguiana	25	1.465.230,96	1.367.498,04	6,67%	5
VI	GEX Ijuí, Passo Fundo e parte de Santa Maria, Uruguiana e Caxias do Sul	40	2.512.551,24	2.069.469,21	17,63%	5

No pregão da licitação centralizada da SR Sul houve a participação de 8 (oito) empresas diferentes, sendo que nem todas participaram de todos os lotes. Pelo nível de deságio, observa-se que houve bastante disputa em praticamente todos os lotes, mesmo com 5 ou 6 empresas participando.

Dos 6 (seis) lotes, 4 (quatro) foram ganhos por empresas que já haviam possuíam contrato de manutenção predial com a SR Sul no modelo por demanda, porém com a abrangência somente nas Gerências Executivas (entre 9 e 19 unidades em cada contrato). Os outros 2 (dois) foram ganhos por uma empresa que prestava serviços para a SR Sul, mas no modelo com dedicação exclusiva de mão de obra. Baseados nisso, podemos concluir que as empresas possuem interesse e capacidade para atender contratos de diferentes magnitudes.

Considerando-se que na proposta de Polos atual, o número de unidades por contrato está entre 17 e 32 unidades, número intermediário entre os contratos centralizados atuais e o cenário anterior, com abrangência nas GEX, entendemos que esta licitação manterá um número razoável de interessados, de modo a possibilitar que a Autarquia realize contratações mais vantajosas.

## 6. Descrição da solução como um todo

Os serviços objeto do certame consistem na manutenção predial preventiva e corretiva, de forma contínua e por demanda, com fornecimento de materiais, peças e componentes, nos imóveis vinculados às 19 Gerências Executivas do INSS no âmbito da SR Sul e, distribuídos em 11 itens, um para cada Polo Regional. Os serviços serão prestados conforme especificações e rotinas estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos, observando-se a melhor técnica e as normas aplicáveis.

Os locais de execução dos serviços são aqueles indicados nas Tabela de Endereços das Unidades, anexa ao Termo de Referência, sendo admitida a eventual alteração no curso da execução contratual, mediante termo aditivo, por mudança ou nova destinação do imóvel pelo contratante. Os imóveis classificados como unidades Não Operacionais, estarão sujeitos somente a serviços eventuais de manutenção corretiva por demanda, conforme descrito no tópico 7.5 dos Estudos Técnicos Preliminares.

As áreas e terrenos públicos pertencentes aos imóveis do CONTRATANTE, assim considerados os terrenos, calçadas e passeios, são parte do objeto dos futuros contratos.

O critério de julgamento a ser adotado na licitação será o menor preço global anual por item, sendo considerado o licitante vencedor o que apresentar o menor preço global anual para o item.

A contratação pretendida deverá estender-se por mais de um exercício financeiro e a interrupção dos serviços poderia comprometer a continuidade das atividades desenvolvidas pela Autarquia, portanto está perfeitamente enquadrada como serviço de natureza continuada, na forma estabelecida no artigo 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

Os serviços de manutenção predial consistem em um conjunto de atividades que visam assegurar capacidade plena e condições de funcionamento contínuo, seguro e confiável de instalações, sistemas e equipamentos, preservando-lhes as características e o desempenho, inclusive atualização dos seus projetos, e compreendem: a) instalações civis; b) instalações elétricas; c) instalações de prevenção contra descargas atmosféricas; d) instalações de lógica, telefonia e sistema de alarme; e) instalações de áudio; f) instalações hidrossanitárias; g) instalações e equipamentos de prevenção e combate a incêndio e segurança patrimonial; h) jardinagem e capina (enquanto não houver contrato específico para este tipo de serviço); e i) pequenos reparos, movimentação, montagem e desmontagem de bens móveis correlatos aos serviços de manutenção predial. Todos os serviços deverão ser acompanhados por um profissional responsável técnico.

Os serviços de **manutenção predial preventiva** compreendem o conjunto de atividades desenvolvidas sobre instalações, sistemas e equipamentos de cada imóvel operacional do contrato, com rotina e periodicidade pré-estabelecidos, por meio de inspeções sistemáticas, detecções e medições necessárias, com vistas a prevenir a ocorrência de falhas ou defeitos e manter aqueles em perfeito estado de uso e operação.

Os serviços de **manutenção predial corretiva** constituem no conjunto de atividades desenvolvidas sobre instalações, sistemas e equipamentos, após a detecção de defeitos, falhas, necessidade de melhorias e adequações correlatas, inclusive por desgaste ou vencimento da vida útil de componentes, que resultem na recuperação do estado de uso ou operação daqueles. Envolvem as seguintes atividades: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, adequações corretivas, jardinagem (enquanto não existir contrato específico para execução deste serviço), atualização de projetos, dentre outros relacionados. Também são englobados pela manutenção corretiva os serviços que resultem na adequação, melhoria e

modernização dos prédios, visando atender a novas necessidades de utilização, podendo consistir em atualização de seus materiais e incremento de novos elementos e soluções necessárias à otimização do uso da edificação, no que tange a acessibilidade, segurança, atualização de layouts e outras demandas prediais que se mostrarem necessárias.

Os serviços de manutenção predial corretiva subdividem-se em:

- pré-aprovados: que independem de prévia autorização do gestor/fiscal do contrato e serão executados, em regra, junto à manutenção preventiva;
- programados: que dependem de emissão de Ordem de Execução de Serviço, e cuja execução é programada pelo INSS.

Os serviços de manutenção corretiva pré-aprovados são aqueles que ocorrem rotineiramente nas unidades durante a execução do contrato, como é o caso da troca de lâmpadas, troca de reparos em válvulas de descarga, substituição de tampas de descarga, etc. Como são serviços de execução previamente aprovada pela fiscalização, podem ser executados de imediato diante da constatação do defeito durante as visitas preventivas mensais da equipe aos prédios, sem a necessidade de abertura de ordem de serviço, aumentando a celeridade na resolução de serviços rotineiros e mais simples de serem resolvidos. Será incluído como anexo ao Termo de Referência uma listagem não exaustiva dos serviços que podem ser considerados como pré-aprovados, juntamente com as respectivas composições

Os serviços de manutenção predial preventiva e corretiva serão executados no período de funcionamento das unidades. Serviços que impliquem desligamento de energia elétrica, de água ou outro que causem prejuízos ao funcionamento do órgão deverão ser executados preferencialmente nos finais de semana, feriados ou horários alternativos (conforme ajustado com a fiscalização), de forma plena, sem encargos adicionais para o INSS.

Os prazos de início de atendimento e conclusão das ordens de execução de serviços de manutenção predial corretiva programada serão determinados pela classificação de prioridade pelo CONTRATANTE, segundo critérios técnicos, dentre os quais a urgência do atendimento, complexidade dos serviços, grau de risco às instalações, sistemas e equipamentos, e prejuízo à prestação do serviço público pelo CONTRATANTE.

Os serviços deverão ser prestados de acordo com a melhor técnica, obedecendo-se às normas técnicas vigentes, em especial, aquelas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – e de segurança e medicina do trabalho – NR's – do Ministério do Trabalho, de forma a permitir o perfeito funcionamento das instalações e equipamentos do CONTRATANTE.

Cada serviço de manutenção corretiva programada deverá ter uma ordem de serviço emitida pelo INSS, sendo que antes do início da execução de cada serviço a contratada deverá apresentar um orçamento prévio, que será submetido à aprovação da fiscalização do INSS. A critério da fiscalização, este orçamento pode ser apresentado pelo INSS. Os orçamentos dos serviços de manutenção corretiva deverão ser elaborados utilizando os preços de composições e/ou insumos do SINAPI, sobre os quais incidirão o BDI e o percentual de desconto apurados na planilha da proposta e, por fim, submetido à aprovação da fiscalização do INSS

A tabela SINAPI a ser aplicada na elaboração dos orçamentos deverá ter como referência o mesmo **mês da data do orçamento da Administração** e deverá considerar o regime de tributação da contratada (desonerada ou não desonerada) e a capital do estado da base à qual a unidade está vinculada. Nos casos em que o item orçado não se encontre na tabela SINAPI, calcular-se-á o custo direto com base em composições de outras tabelas oficiais (como SBC, ORSE, entre outros) e/ou composições referenciais elaboradas e/ou aprovadas pelo quadro técnico do INSS, considerando-se o mês do orçamento da administração ou, na ausência de publicação para o referido mês, aquele imediatamente anterior. Caso os materiais/serviços comprovadamente não façam parte de nenhuma tabela de preços oficial, a contratada deverá apresentar orçamento com base em pesquisa realizada com um mínimo de três empresas locais, e a Administração, com base em pesquisa por era realizada, confirmará ou não o preço proposto, sendo que sobre os custos definidos incidirá o BDI e o mesmo desconto calculado pela planilha de proposta, com base no preço final oferecido pela contratada.

Será adotado o pagamento na forma de empreitada por preço unitário, tanto para os serviços de manutenção preventiva, quanto para corretiva. Assim, todos os serviços serão medidos mensalmente com base nas unidades indicadas nas planilhas orçamentárias e no Termo de Referência, desde que efetivamente e satisfatoriamente realizados, de acordo com as especificações técnicas anexas ao edital, dentro dos prazos definidos e aprovados pela fiscalização. Para que isto seja possível, a planilha de preços apresentará os valores para cada uma das rotinas preventivas (mensal, trimestral, semestral e anual) para cada edifício vinculado ao contrato, com respectivo BDI.

Os imóveis classificados na tabela de imóveis como unidades Não Operacionais, estarão sujeitos somente a serviços eventuais de manutenção corretiva por demanda, conforme descrito no tópico 7.5 dos Estudos Técnicos Preliminares.

Na realização das medições mensais, a fiscalização irá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme definições do Termo de Referência, para aferição da qualidade da prestação dos serviços, o que poderá acarretar em redimensionamento dos valores a serem pagos à contratada.



A subcontratação parcial de serviços será permitida, tendo como limite máximo 30% (trinta por cento) do valor total da parcela de manutenção corretiva. Em nenhum caso será permitida a subcontratação total do objeto. Tampouco será permitida a subcontratação dos serviços manutenção preventiva.

## 7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

Primeiramente é importante destacar que fazer estimativa de quantidades para este tipo de contrato é bastante complexo, pois seria necessário prever cada demanda a ser realizada no horizonte de vigência máxima do contrato, que pode chegar a 10 (dez) anos segundo a Lei 14.133/21. Além disto, seria necessário realizar o levantamento de cada item de serviço, mão-de-obra, materiais e equipamento necessários para atender às várias demandas relativas a manutenção preventiva e corretiva, isto em um universo de mais de 250 edifícios.

Assim, levantar previamente os quantitativos de serviços que serão realizados nestes edifícios é uma atividade pouco racional, ou no mínimo muito onerosa para a Administração, já que são prédios dos mais diferentes aspectos construtivos e alguns com mais de 50 anos de construção. Por mais que fizéssemos uma planilha de quantitativos, esta seriam meramente referenciais, diante da imprevisibilidade inerente a este tipo de contratação, já que não temos dados estatísticos que nos permitam observar padrões de consumo de materiais e serviços em edifícios tão antigos.

Sendo assim, o dimensionamento dos serviços de manutenção preventiva desta contratação considera o tempo estimado para uma equipe padrão realizar as vistorias mensais, trimestrais, semestrais e anual, conforme rotinas apresentadas pelo INSS, em caderno específico, e incluindo-se os custos de deslocamento e pernoite (quando aplicável) da equipe.

O dimensionamento dos serviços de manutenção corretiva será feito no decorrer da execução do contrato, conforme a necessidade, com os custos orçados com base planilha do SINAPI (ou outros bancos de preços oficiais, na ausência do item no SINAPI), sobre a qual serão aplicados o BDI e o desconto da planilha da proposta. O valor máximo a ser gasto com serviços corretivos estará limitado a 3 (três) vezes o valor dos serviços preventivos de cada contrato.

### 7.1 Dimensionamento dos Polos

Para estimativa das quantidades a serem contratadas, realizou-se primeiramente estudo e mapeamento da região atendida, tendo como resultado a divisão da região em 11 (onze) Polos Regionais. Para distribuição das unidades nos Polos Regionais considerou-se: o tamanho da região a ser atendida por polo, o tempo de deslocamento do local da base definida pela contratante ao local da prestação do serviço, a pontuação atribuída às unidades pela Divisão de Engenharia em função da condição dos prédios (Índice de Classificação Geral - ICG, quanto maior, pior a condição do prédio) e a capacidade de fiscalização por região.

A divisão proposta com base nos critérios descritos acima é apresentada no mapa da região Sul, Anexo I deste ETP, e na lista de unidades, que será anexada ao Termo de Referência.

Feita a referida divisão, observamos os seguintes dados quantitativos, por Polo Regional, somando-se todas as unidades que compõem cada polo: número de unidades atendidas, Índice de Classificação Geral das Unidades (usado pela Engenharia do INSS para classificar o estado geral dos edifícios em uma escala de 0 a 10, onde quanto maior o número, pior é a condição da unidade), área total e área corrigida (ponderada pelas áreas ociosas e de uso esporádico).

Polo	Abrangência	Número de unidades	Somatório ICG	Área total (m <sup>2</sup> )	Área corrigida (m <sup>2</sup> )
I	GEX Maringá e parte da GEX Cascavel	25	64	30.794,33	22.566,85
II	GEX Londrina e parte da GEX Ponta Grossa	25	54	28.322,59	21.223,85
III	GEX Curitiba, parte da GEX Ponta Grossa e APS Porto União	23	67	46.827,14	34.236,74
IV	GEX Blumenau e Joinville	20	49	22.848,00	16.119,13
V	GEX Florianópolis e Criciúma	28	83	41.145,64	26.530,04
VI	GEX Chapecó e parte da GEX Cascavel	24	78	26.427,70	16.426,43
VII	GEX Porto Alegre e parte das GEX Canoas e Pelotas	23	72	63.535,52	34.134,46

VIII	GEX Novo Hamburgo e parte das GEX Canoas e Caxias do Sul	32	119	41.431,84	24.186,68
IX	GEX Passo Fundo e parte das GEX Caxias do Sul e Santa Maria	19	94	24.888,93	15.536,82
X	GEX Ijuí e parte das GEX Uruguaiana e Santa Maria	19	94	26.849,10	15.961,41
XI	Parte das GEX Pelotas, Santa Maria e Uruguaiana	17	85	21.447,05	13.979,49

Considerando-se que a SR Sul possui muitos edifícios com áreas ociosas ou de pouco uso, entendemos que não se poderia considerar a área total dos prédios para o dimensionamento dos serviços de manutenção, pois o tempo que a equipe de execução leva para fazer as vistorias em áreas ociosas ou de uso esporádico é muito menor, já que nelas geralmente não há estações de trabalho, pontos de lógica e elétrica, iluminação constante, comunicação visual, e outros itens que demandam verificações periódicas. Por outro lado, entende-se que não se poderia simplesmente excluir estas áreas, pois sabemos que podem ocorrer problemas nestes locais, capazes de afetar todo o edifício.

Como forma de corrigir esta questão, e mantendo-se a metodologia já utilizada nos atuais contratos da SR Sul, estratificamos as áreas de todos os prédios em área de uso constante, sobre a qual é aplicado um fator 1,0 e áreas de uso esporádico e ociosas, sobre as quais são aplicados os fatores de redução 0,35 e 0,1, respectivamente.

Assim, a área total utilizada para fins de classificação dos prédios e para fins de habilitação, denominada área corrigida, é dada pela soma ponderada das áreas de uso constante, esporádico e ociosa dos imóveis de cada Polo.

As planilhas de formação de preços de cada um dos polos, calculadas com base nos custos das tabelas SINAPI e BDI's onerados e desonerados, e com as informações das áreas de cada edifício, estarão disponíveis como anexo ao Termo de Referência.

A elaboração das planilhas de formação de preços com encargos desonerados e não desonerados visa atender a recomendação feita no item 2.3.6.1 do PARECER n. 00041/2021/LIC-CONT/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU, elaborado em função da análise jurídica do Edital do Pregão Eletrônico 14/2021, referente à contratação de serviços de manutenção predial no âmbito da GEX Blumenau, da SR Sul no qual foi descrito o seguinte:

*"2.3.6.1. Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado*

*85. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546/2011 foi afastado o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta e permitido que a empresa opte pela regra veiculada, ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212/1991.*

*86. Assim, ante a possibilidade de escolha da forma de recolhimento do tributo pelas empresas, surge para a Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa, prestigiando o princípio de economicidade. Nesses termos, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, seja o previsto no art. 7º da Lei nº 12.546/211 ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212/91.*

*87. Portanto, para que a Administração elabore seu orçamento de referência, deverá avaliar o regime tributário que lhe for mais vantajoso. Para tanto, recomenda-se a simulação das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de constatar qual será o mais vantajoso.*

*88. O menor valor global obtido a partir dos orçamentos elaborados deverá ser utilizado como referência para a licitação das obras e serviços, cabendo à Administração dar ampla publicidade a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração dos orçamentos no termo de referência ou projeto básico e no edital da licitação."*

Serão adotados como referência de valor da licitação as planilhas com o menor valor global.

## **7.2 Dimensionamento dos tempos da equipe de execução para a manutenção preventiva**

Para a estimativa das quantidades, manteve-se a mesma metodologia utilizada desde 2016 nos contratos de manutenção predial da SR Sul, inclusive nos atuais centralizados, e que se baseia na quantidade estimada de tempo de mão de obra utilizada para realização dos serviços pretendidos.

De posse das informações das unidades, apresentadas nas planilhas de custos, fez-se então o dimensionamento do quantitativo de horas de mão de obra estimado para execução das tarefas previstas nas vistorias de manutenção preventiva periódica, com base na experiência de contratos anteriores.

Para tal, as edificações foram divididas em três faixas conforme suas áreas corrigidas, e as horas necessárias para execução das vistorias foram definidas da seguinte forma:

- a) Para edificações de até 750 m<sup>2</sup>, estimam-se 1,5h de visita mensal;
- b) Para edificações de 750 a 2.000m<sup>2</sup>, estimam-se 2h de visita mensal;
- c) Para edificações acima de 2.000m<sup>2</sup>, estimam-se 3h de visita mensal.

Para as vistorias de manutenção preventiva trimestrais, considera-se um acréscimo de 20% no tempo ao tempo da vistoria mensal, haja vista a maior quantidade de atividades previstas.

Para as vistorias de manutenção preventivas semestrais e anuais, considera-se um acréscimo de 10% no tempo ao tempo da vistoria mensal, haja vista a maior quantidade de atividades previstas.

Para as edificações que possuem sistema de hidrantes, acrescentam-se 2 horas nas vistorias semestral e anual.

Nos casos das edificações que possuem subestação, acrescentam-se 4 horas na vistoria anual.

### 7.3. Definição das equipes

Para efetiva execução dos serviços de manutenção, considerou-se a participação de duas equipes de profissionais definidas como “equipe de execução” e “equipe técnica”.

Considera-se equipe de execução a equipe de profissionais que atuará exclusivamente na realização equipe de execução das vistorias de manutenção preventiva. Em geral, nos contratos de manutenção predial que atendem a região Sul, as equipes de execução contam com dois profissionais: um oficial de manutenção predial e um ajudante.

Considerando-se que a tabela de composições do SINAPI não contempla o profissional Oficial de Manutenção Predial (CBO 5143-25), a equipe de planejamento criou uma composição própria para este profissional, tomando-se como referência a composição 88264, de Eletricista com Encargos Complementares.

Na composição própria, o insumo Eletricista foi substituído pela pesquisa de mercado do salário da categoria profissional/oficial nas Convenções Coletivas de Trabalho - CCT aplicáveis aos trabalhadores da indústria da construção civil nas capitais dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Sobre os salário base mensal, foram aplicados os encargos sociais de cada estado, conforme livro Cálculos e Parâmetros SINAPI 5ª edição, atualizada em agosto de 2023, para a obtenção do que seria insumo Oficial de Manutenção Predial mensalista. Para a obtenção do custo do profissional horista, foi utilizada a relação entre salário horista e mensalista do livro Metodologias e Conceitos do SINAPI.

Na construção da composição, nos encargos complementares, foram considerados os insumos de ferramentas de eletricitas e encanador, por se tratarem dos serviços mais representativos nas vistorias preventivas.

Demais detalhes sobre a composição de Oficial de Manutenção Predial se encontram nas Planilhas de Formação de Preços, anexas ao Termo de Referência.

Sendo assim, para fins de estimativa, considerou-se que cada equipe de execução será formada por um Oficial de Manutenção Predial (composição própria) e um Ajudante (ref. SINAPI 88241). Multiplica-se o total de horas necessárias para realização das vistorias, pelos custos da hora de cada profissional, obtendo-se o valor estimado das vistorias de manutenção preventiva. A estimativa de quantidade de horas de equipe de execução é calculada conforme descrito no item 7.2.

Para a manutenção anual das subestações de energia, cujo tempo médio de execução é estimado em 4 (quatro) horas para cada unidade que possua subestação, a equipe de execução será composta pelo Oficial de Manutenção Predial, pelo Ajudante e um Eletrotécnico (ref. SINAPI 88266), já que se trata de serviço com maior complexidade técnica.

Considera-se equipe técnica, a equipe que atuará na execução do contrato conforme descrição das atribuições de cada profissional que a compõe. Essa equipe será composta por 01 (um) Engenheiro Civil, 01 (um) Engenheiro Eletricista e 01 (um) Auxiliar Técnico. As atribuições dos membros desta equipe técnica são as seguintes:

Engenheiro Civil: zelar pela qualidade técnica dos serviços prestados, acompanhando os serviços executados e prestando orientação técnica local e/ou remota, tanto de manutenção preventiva quanto corretivas; planejar as atividades de manutenção

predial preventiva; elaborar de planilhas de medição, relatórios e orçamentos. elaborar relatório técnico mensal de execução e submetê-lo à fiscalização do INSS; e realizar, periodicamente, suporte técnico local/presencial ao contrato.

Engenheiro Eletricista: zelar pela qualidade técnica dos serviços prestados, acompanhando os serviços executados e prestando orientação técnica local e/ou remota, tanto de manutenção preventiva quanto corretivas; planejar as atividades de manutenção predial preventiva, cabendo a atuação direta na execução das manutenções preventivas e corretivas em subestações; elaborar planilhas de medição, relatórios e orçamentos; realizar, periodicamente, suporte técnico local/presencial ao contrato.

Auxiliar Técnico: atuar, local ou remotamente no contrato, como apoio técnico e administrativo aos engenheiros e à equipe de execução, no que tange a elaboração de planilhas de medição, relatórios, orçamentos, acompanhamento de prazos de execução, aquisição de materiais e encaminhamento de documentos.

Em função das atividades propostas para a equipe técnica, foram adotadas as seguintes estimativas de tempo para seus integrantes:

- Engenheiro Civil (ref. SINAPI 90778) e Auxiliar Técnico (ref. SINAPI 88255): 80 (oitenta) horas mensais para cada um destes profissionais.

- Engenheiro Eletricista (ref. SINAPI 91677): 16 (dezesesseis) horas mensais.

Essas quantidades de horas foram estimadas, considerando o tempo efetivo necessário para a boa execução das atribuições técnicas e administrativas definidas para os profissionais. Como referência, foi observado o tempo efetivo que esses profissionais atuam nos atuais contratos de manutenção predial centralizados, mantendo-se a proporcionalidade da estimativa desses contratos, observando a abrangência do atendimento definido na nova configuração de Polos Regionais.

Destaca-se que a existência do Engenheiro Civil e do Engenheiro Eletricista é obrigatória no contrato, constituindo-se inclusive de exigência na documentação de Habilitação Técnica. A atuação destes profissionais é obrigatória, conforme § 6º do art. 67 da Lei 14133/2021, os profissionais deverão participar do serviço contratado, sendo que a fiscalização também poderá solicitar sua atuação direta sempre que necessário, cabendo à contratada atender ao solicitado.

Para o levantamento de custos das equipes de execução, foi utilizada a planilha SINAPI do estado da base onde a equipe está locada. Para os custos da equipe técnica, foi utilizada a planilha SINAPI do estado da base com maior número de unidades.

#### **7.4 Dimensionamento dos deslocamentos**

Além dos custos com mão de obra, a composição do valor dos serviços de manutenção engloba os custos com deslocamentos das equipes de execução para a realização desses serviços.

Considerando que a distribuição das unidades em polos abrange regiões maiores, que muitas vezes não conseguem ser atendidas por uma só equipe, para fim de determinação da estimativa dos deslocamentos foi pensado em um modelo que inclui a adoção de bases, das quais as equipes partiriam para a execução dos serviços, tanto preventivos como corretivos.

A adoção desse modelo com bases, além de otimizar os prazos de atendimento das ocorrências, proporciona uma redução considerável nos custos com deslocamentos, salientando que este modelo servirá como parâmetro para a determinação tanto dos custos das manutenções preventivas como das manutenções corretivas.

Cabe destacar que não será exigido das contratadas a adoção das suas bases nos mesmos municípios utilizados para a estimativa dos custos feita pelo INSS. Porém, para a apuração dos valores de deslocamento nas medições mensais para pagamento dos serviços realizados, os locais de bases definidos pelo INSS serão a referência para a apuração dos custos, independentemente das empresas adotarem bases nos mesmos municípios ou em municípios diversos.

Sendo assim, para fim das estimativas das quantidades relacionadas aos deslocamentos, foram adotadas as seguintes bases dentro dos Polos Regionais:

Polo I: Maringá e Cascavel

Polo II: Londrina e Guarapuava

Polo III: Curitiba

Polo IV: Blumenau e Joinville

Polo V: Florianópolis e Criciúma

Polo VI: Chapecó e Pato Branco

Polo VII: Porto Alegre e Pelotas

Polo VIII: Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Polo IX: Passo Fundo

Polo X: Ijuí

Polo XI: Santa Maria

Uma vez definidas as bases e as unidades que as compuseram, foram previstas rotas de deslocamento para atendimento a essas unidades, partindo das bases as quais se vinculam. Definidas as rotas, foram obtidas as distâncias a serem percorridas e o tempo gasto para realização desses deslocamentos.

Para a otimização dos deslocamentos previstos, foram estabelecidas rotas que podem abranger o atendimento de mais de uma unidade em um único dia.

Esses quantitativos também se encontrarão detalhados nas planilhas de formação de preços, anexas ao Termo de Referência.

#### **7.5. Das manutenções corretivas**

Como já comentado, para os serviços corretivos será utilizado o modelo de desconto sobre a planilha SINAPI, com a quantificação dos serviços, materiais e peças realizados no decorrer do contrato.

O valor máximo a ser gasto com serviços corretivos estará limitado a 3 (três) vezes o valor dos serviços preventivos de cada contrato, ou 75% do valor total do contrato, sendo esta uma expectativa de gasto que dependerá da demanda de serviços, ou seja, só serão pagos os serviços efetivamente executados.

Do quantitativo de imóveis objeto desta contratação, menos de 30% são construções recentes ou totalmente reformadas dentro dos padrões construtivos atuais do INSS, que poderiam demandar basicamente intervenções rotineiras, tais como troca de lâmpadas, pequenos reparos em elétrica e hidráulica, trocas de assento sanitário, pintura, recarga de extintores e outros, dentro de um rol de materiais com especificação conhecida e menos abrangente. O restante dos edifícios, justamente os de maior área e que tem maior impacto no valor total do contrato, são construções antigas, com pouco registro de histórico de manutenções e de intervenções nos projetos originais, além dos feitos nos últimos anos quando se passou a adotar o modelo de contratação de manutenção predial por demanda.

Além disto, tratam-se de edifícios com padrões construtivos dos mais diversos, e alguns deles com mais de 50 anos de idade, o que torna quase impossível, ou no mínimo extremamente oneroso para a Administração, fazer um levantamento detalhado de todos os insumos e materiais que poderiam ser necessários para a realização de reparos durante os anos seguintes.

Considerando-se que estes quantitativos de serviços e insumos seriam meramente referenciais, visto que não há histórico que permita a observação de padrões de consumo para estes casos, enviar recursos para fazer este levantamento iria contra o princípio da eficiência administrativa, que busca a utilização racional dos recursos para atingir os objetivos da Administração.

Ao se limitar um rol fechado de itens e quantitativos, poderia ser reduzida a eficácia do contrato, acarretando na necessidade de formalização de diversos termos aditivos para inclusão de novos serviços e/ou alteração de quantitativos contratados.

Levando-se em conta estas questões de imprevisibilidade e por se tratar de serviço comum de engenharia, cujos orçamentos devem estar em linha com o estabelecido pelo Decreto 7983/2013, a equipe de Engenharia da SR Sul decidiu que o dimensionamento dos serviços de manutenção corretiva se dará ao longo da execução do contrato, respeitando-se os limites de valores destinados a este tipo de serviço, com base nos preços de composições das planilhas SINAPI, sobre os quais incidirão o BDI e o desconto da planilha da proposta.

Esta metodologia, utilizada em grande parte dos contratos de manutenção predial no âmbito da SR Sul desde 2016, está em linha com o Acórdão TCU nº 1238/2016 (Plenário), que se manifesta sobre o tema no seguinte sentido:

*29. Mesmo que considere como adequada a contratação de materiais, com base em uma estimativa de preços e quantidades, nos termos realizados pela administração deste Tribunal, compreendo a pertinência e a eficiência da realização de procedimento licitatório, cuja adjudicação observaria o maior desconto sobre o valor dos materiais registrados na tabela Sinapi. Ressalto, por oportuno, que a Lei 12.462/2011, que aprovou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, prevê expressamente a possibilidade de contratação com base no maior desconto. Embora não se aplique ao certame em tela, a evolução legislativa já demonstra a necessidade de uma maior racionalidade na busca da eficiência.*

*30. Em primeiro lugar, o procedimento propicia a obtenção do melhor preço, a exemplo da forma utilizada pelo TCU, e evita o jogo de planilha, em que o licitante oferta maiores preços para itens com probabilidade de maior utilização. Em segundo lugar, evitaria o levantamento desnecessário de quantidades, as quais, em grande parte, são meramente referenciais. Em terceiro lugar, o modelo do desconto incluiria todos os materiais existentes naquela tabela, mesmo que incluídos posteriormente, e evitaria, desse modo, a formalização desnecessária de termos aditivos. Em quarto lugar, o procedimento atende aos princípios da eficiência e da licitação previstos no art. 37, caput, e seu inciso XXII, da Constituição Federal, e da competitividade de que trata o art. 3º, da Lei 8.666/93.*

#### **7.6. Das Unidades Não Operacionais**

A Superintendência Regional Sul possui alguns imóveis que não são utilizados nas atividades administrativas e finalísticas do órgão e que, por este mesmo motivo, não foram contemplados na tabela de quantitativos apresentada no item 7.

Todos estes imóveis são abrangidos pela Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021 (publicada no DOU de 19/02/2021), que determina a transferência dos imóveis não operacionais e funcionais para a Secretaria do Patrimônio da União - SPU, e pela Portaria Conjunta nº 13, de 30 de março de 2021 (Publicada no DOU de 31/03/2021), que dispõe sobre a listagem geral dos imóveis operacionais e não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do INSS.

Porém, enquanto não houver a efetivação da transferência destes imóveis para a SPU, o INSS segue responsável por sua gestão e, consequentemente, por sua manutenção nos casos em que não exista ocupação.

Para evitar prejuízos à Administração devido à demora na resolução de problemas e a custos administrativos decorrentes da elaboração de novos processos de contratação caso ocorra a necessidade de alguma intervenção pontual em algum destes imóveis, e baseados no princípio da eficiência administrativa, serão incluídos no objeto da presente contratação a possibilidade de manutenção eventual em alguns dos imóveis não operacionais desocupados.

Estes imóveis não entrarão no plano de manutenções preventivas e corretivas aplicáveis aos demais imóveis operacionais, já que o objetivo é tão somente suprir a necessidade de serviços eventuais/emergenciais que, em essência, são de difícil previsibilidade e quantificação. Por este motivo, não é possível aplicar a metodologia de quantificação e custeio apresentados nos itens 7.1 a 7.4 deste Estudo Técnico Preliminar.

Assim, caso ocorra a necessidade de intervenção em algum destes imóveis, a fiscalização técnica abrirá uma Ordem de Serviço programado para a unidade.

Os imóveis não operacionais incluídos na contratação estarão listados em anexo específico do Termo de referência.

## **8. Estimativa do Valor da Contratação**

**Valor (R\$):** 15.135.876,36

Os custos da nova contratação foram apurados conforme detalhado no item 7 deste ETP. As planilhas de custos constarão como anexo ao Termo de Referência.

O valor estimado refere-se ao valor máximo anual dos 11 itens somados.

## **9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução**

Com relação ao parcelamento ou não da solução, a Lei 14.133/2021 em seu artigo 47 traz o seguinte regramento:

*Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:*

*I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*

***II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.***

*§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:*

*I - a responsabilidade técnica;*

**II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;**

**III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

A Súmula nº 274 do TCU expõe a necessidade da Administração observar nas licitações a possibilidade de parcelamento, quando técnica e economicamente viável:

*"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."*

Para o caso do serviço a ser licitado, foi feito o agrupamento dos serviços de manutenção preventiva e corretiva em um só item, por se tratarem de serviços que se relacionam, já que a mesma equipe que detecta nas rotinas preventivas os problemas passíveis de correção, poderá também providenciar esta correção, economizando tempo, mão de obra, deslocamentos e reduzindo o tempo de indisponibilidade dos sistemas.

O agrupamento das unidades de mais de uma Gerência Executiva respeita a capacidade operacional dos licitantes e facilita o gerenciamento dos contratos pela Administração, face ao quadro atual de servidores. Esse modelo de contratação já foi adotado na licitação 32/2021, que deu origem aos contratos atuais. Porém, conforme já justificado no item 2 deste ETP, na contratação atual a divisão se dará em 11 itens que abrangerão cada um, um número menor de unidades em relação à licitação anterior na qual a divisão deu-se em 7 itens. O novo parcelamento potencializará um aumento da competitividade, pois permitirá que empresas de menor porte possam concorrer a itens localizados em sua área de abrangência

Quanto ao gerenciamento dos serviços, tem-se que estes serão mais eficientes, uma vez que concentrará a gestão do contrato em equipes preparadas para atendimento das demandas, possibilitando a especialização dos servidores.

Pelos motivos acima expostos, entendemos que a contratação centralizada é o modelo mais adequado para atender às necessidades técnicas e econômicas das unidades vinculadas a Superintendência Regional Sul, atendendo plenamente aos interesses da Administração. A centralização das contratações está alinhada com a Autarquia e está regulamentado pela IN nº Instrução Normativa PRES/INSS Nº 129/2021.

## **10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes**

Esta demanda não requer contratações correlatas e/ou interdependentes para sua completa prestação.

## **11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento**

Os serviços ora pretendidos são considerados essenciais e visam prover um meio ambiente de trabalho adequado, mantendo-se em pleno e ininterrupto funcionamento as unidades do INSS, motivo pelo qual se requer um planejamento de âmbito institucional que preveja a contratação, de forma contínua, de prestador especializado para a manutenção predial preventiva e corretiva, nos imóveis da Superintendência Regional Sul - SR Sul e unidades vinculadas.

A contratação em comento faz parte do Plano Plurianual do INSS, nas dimensões "Modernização da Infraestrutura" e "Otimização dos Recursos", de modo que é compatível com o planejamento existente.

A contratação de manutenção predial está incluída no Plano Anual de Contratação - PAC 2024, conforme relatório de consulta ao sistema juntado ao processo SEI (Doc. SEI 13042700).

## **12. Benefícios a serem alcançados com a contratação**

A contratação proposta resultará benéfica e vantajosa, uma vez que:

- a) será executada por prestador de serviço especializado, devidamente habilitado, e, conforme for, com utilização de mão-de-obra qualificada, de formação profissional específica para as atividades contratadas;
- b) observará todos os requisitos de segurança e de qualificação exigidos para a execução de serviços de manutenção predial;
- c) utilizará rotinas e perfil de mão-de-obra que possibilitarão maior eficiência;
- d) não implicará custos com contratação, treinamento e administração de mão-de-obra;
- e) os padrões ora definidos, que contam com especificações usuais de mercado, permitirão a permanente mensuração qualitativa e quantitativa dos resultados, maximizando o aproveitamento dos serviços prestados;
- f) os contratos terão natureza contínua e serão licitados em 11 (onze) itens, sendo 1 (um) item por Polo, visando à obtenção de ganho de escala e economia processual. A gestão e a fiscalização do futuro contrato será exercida de modo mais eficiente, levando-se em consideração os recursos humanos disponíveis (evitando-se a multiplicidade de prestadores para a mesma natureza de serviço); e
- g) os parâmetros definidos para o objeto da licitação e para prestação dos serviços possibilitam obter preço compatível com a finalidade estabelecida.

Indiretamente, todo o público atendido pelo INSS será beneficiado por que será assegurado um ambiente de trabalho adequado, o que repercutirá na qualidade e presteza do atendimento.

A contratação dos serviços objeto desta licitação tem por escopo assegurar o desempenho das atividades finalísticas de forma contínua, eficiente, fácil, segura e confiável. Para atingir tal objetivo a Administração Pública busca, de forma racional, obter melhor emprego de seus recursos visando atingir a eficiência e eficácia de suas ações.

### 13. Providências a serem Adotadas

A Equipe de planejamento do Setor de Serviços de Engenharia de Manutenção, vinculado à Divisão de Engenharia e Patrimônio Imobiliário da Superintendência Regional Sul deverá elaborar todas as peças técnicas necessárias para compor o Termo de referência para a contratação.

O Termo de referência deverá conter os seguintes elementos:

- Especificações Técnicas: Caderno de Especificações Técnicas e, se necessário, Memoriais de Cálculo/Descritivos;
- Modelo e Estimativa da Composição da Taxa de BDI.

O INSS nomeará servidores para atuarem como Gestor, Fiscal Administrativo e Fiscal Técnico, nos termos da IN /SEGES/MP nº 05/2017, para atuação na gestão e fiscalização contratual, além de outros atores ou substitutos que julgar necessários à perfeita execução do objeto.

A contratação do serviço aqui tratado deverá ser realizado em conformidade com as justificativas, especificações técnicas, condições de garantia e de execução dos serviços estabelecidos no corpo deste planejamento, bem como no Termo de Referência.

### 14. Possíveis Impactos Ambientais

A contratação e a prestação/utilização dos serviços objeto do certame obedecerão às práticas de sustentabilidade constantes na Instrução Normativa/MPOG nº 01 /2010 e no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, edição de setembro de 2023, como forma de mitigar os possíveis impactos ambientais.

### 15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.



### 15.1. Justificativa da Viabilidade

Considerando-se que a pretensa contratação seguirá os mesmos moldes das contratações anteriores, que já vem trazendo bons resultados para a Administração, e ainda implementará melhorias identificadas pela equipe de gestão e fiscalização, a equipe de planejamento entende como plenamente viável a pretensa contratação.

O serviço de manutenção predial da forma proposta irá proporcionar melhores condições de funcionamento às unidades, viabilizando a realização da Atividade fim do Instituto que é o atendimento aos cidadãos, com a segurança necessária para servidores e usuários.

## 16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

**ANA CAROLINA ALVES MIRANDA**

Agente de contratação

**MARCELO ADRIANO DE OLIVEIRA**

Agente de contratação

**BRUNO COSSO FERNANDES**

Agente de contratação

**RODRIGO SANTOS**

Agente de contratação

**RAFAEL SOMARIVA**

Agente de contratação

**MARCO AURELIO PIRES**

Agente de contratação

## Lista de Anexos

Atenção: Apenas arquivos nos formatos ".pdf", ".txt", ".jpg", ".jpeg", ".gif" e ".png" enumerados abaixo são anexados diretamente a este documento.

- Anexo I - ANEXO TR - MAPA DE POLOS.pdf (702.63 KB)

**Anexo I - ANEXO TR - MAPA DE POLOS.pdf**

# Superintendência Regional Sul

## SR-III

