

## 6. DA FASE DE JULGAMENTO

**6.1.** Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro verificará se o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar atende às condições de participação no certame, conforme previsto no [art. 14 da Lei nº 14.133/2021](#), legislação correlata e no item 2.6 do edital, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

**6.1.1.** SICAF;

**6.1.2.** Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (<https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis>); e

**6.1.3.** Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União (<https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>).

**6.2.** A consulta aos cadastros será realizada em nome da empresa licitante e também de seu sócio majoritário, por força da vedação de que trata o [artigo 12 da Lei nº 8.429, de 1992](#).

**6.3.** Caso conste na Consulta de Situação do licitante a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o Pregoeiro diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas. ([IN nº 3/2018, art. 29, caput](#))

**6.3.1.** A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros. ([IN nº 3/2018, art. 29, §1º](#)).

**6.3.2.** O licitante será convocado para manifestação previamente a uma eventual desclassificação. ([IN nº 3/2018, art. 29, §2º](#)).

**6.3.3.** Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.

**6.4.** Na hipótese de inversão das fases de habilitação e julgamento, caso atendidas as condições de participação, será iniciado o procedimento de habilitação.

**6.5.** Caso o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tenha se utilizado de algum tratamento favorecido às ME/EPPs, o pregoeiro verificará se faz jus ao benefício, em conformidade com o item 3.4 deste edital.

**6.6.** Verificadas as condições de participação e de utilização do tratamento favorecido, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos, observado o disposto no [artigo 29 a 35 da IN SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022](#).

**6.7.** Será desclassificada a proposta vencedora que:

**6.7.1.** contiver vícios insanáveis;

**6.7.2.** não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;

**6.7.3.** apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;

**6.7.4.** não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

**6.7.5.** apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.

**6.8.** No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

**6.8.1.** A inexequibilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove:

6.8.1.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

6.8.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

**6.9.** Em contratação de serviços de engenharia, além das disposições acima, a análise de exequibilidade e sobrepreço considerará o seguinte:

**6.9.1.** Nos regimes de execução por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado;

**6.9.2.** No regime de empreitada por preço unitário, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado e pela superação de custo unitário tido como relevante, conforme planilha anexa ao edital;

**6.9.3.** No caso de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução.

**6.9.4.** Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei.

**6.10.** Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

**6.11.** Caso o custo global estimado do objeto licitado tenha sido decomposto em seus respectivos custos unitários por meio de Planilha de Custos e Formação de Preços elaborada pela Administração, o licitante classificado em primeiro lugar será convocado para apresentar Planilha por ele elaborada, com os respectivos valores adequados ao valor final da sua proposta, sob pena de não aceitação da proposta.

**6.11.1.** Em se tratando de serviços de engenharia, o licitante vencedor será convocado a apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, seguindo o modelo elaborado pela Administração, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os

respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

**6.12.** Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

**6.12.1.** O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

**6.12.2.** Considera-se erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.

**6.13.** Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante do serviço ou da área especializada no objeto.

**6.14.** Caso o Termo de Referência exija a apresentação de amostra, o licitante classificado em primeiro lugar deverá apresentá-la, conforme disciplinado no Termo de Referência, sob pena de não aceitação da proposta.

**6.15.** Por meio de mensagem no sistema, será divulgado o local e horário de realização do procedimento para a avaliação das amostras, cuja presença será facultada a todos os interessados, incluindo os demais licitantes.

**6.16.** Os resultados das avaliações serão divulgados por meio de mensagem no sistema.

**6.17.** No caso de não haver entrega da amostra ou ocorrer atraso na entrega, sem justificativa aceita pelo Pregoeiro, ou havendo entrega de amostra fora das especificações previstas neste Edital, a proposta do licitante será recusada.

**6.18.** Se a(s) amostra(s) apresentada(s) pelo primeiro classificado não for(em) aceita(s), o Pregoeiro analisará a aceitabilidade da proposta ou lance ofertado pelo segundo classificado. Seguir-se-á com a verificação da(s) amostra(s) e, assim, sucessivamente, até a verificação de uma que atenda às especificações constantes no Termo de Referência.

## **7. DA FASE DE HABILITAÇÃO**

**7.1.** Os documentos previstos no Termo de Referência, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos [arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

- 7.1.1.** A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, poderá ser substituída pelo registro cadastral no SICAF.
- 7.2.** Quando permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados em tradução livre.
- 7.3.** Na hipótese de o licitante vencedor ser empresa estrangeira que não funcione no País, para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos exigidos para a habilitação serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no [Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016](#), ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.
- 7.4.** Os documentos exigidos para fins de habilitação poderão ser apresentados em original, por cópia ou por assinatura digital.
- 7.5.** Os documentos exigidos para fins de habilitação poderão ser substituídos por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na Lei nº 14.133/2021.
- 7.6.** Será verificado se o licitante apresentou declaração de que atende aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei ([art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021](#)).
- 7.7.** Será verificado se o licitante apresentou no sistema, sob pena de inabilitação, a declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.
- 7.8.** O licitante deverá apresentar, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.
- 7.9.** Considerando que na presente contratação a avaliação prévia do local de execução é imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o licitante deve atestar, sob pena de inabilitação, que conhece o local e as condições de realização do serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.
- 7.9.1.** O licitante que optar por realizar vistoria prévia terá disponibilizado pela Administração data e horário exclusivos, a ser agendado pelo e-mail [salccro7@gmail.com](mailto:salccro7@gmail.com), de modo que seu agendamento não coincida com o agendamento de outros licitantes.
- 7.9.2.** Caso o licitante opte por não realizar vistoria, poderá substituir a declaração exigida no presente item por declaração formal assinada pelo seu responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.
- 7.10.** A habilitação será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos.

**7.10.1.** Somente haverá a necessidade de comprovação do preenchimento de requisitos mediante apresentação dos documentos originais não-digitais quando houver dúvida em relação à integridade do documento digital ou quando a lei expressamente o exigir. ([IN nº 3/2018, art. 4º, §1º, e art. 6º, §4º](#)).

**7.11.** É de responsabilidade do licitante conferir a exatidão dos seus dados cadastrais no Sicaf e mantê-los atualizados junto aos órgãos responsáveis pela informação, devendo proceder, imediatamente, à correção ou à alteração dos registros tão logo identifique incorreção ou aqueles se tornem desatualizados. ([IN nº 3/2018, art. 7º, caput](#)).

**7.11.1.** A não observância do disposto no item anterior poderá ensejar desclassificação no momento da habilitação. ([IN nº 3/2018, art. 7º, parágrafo único](#)).

**7.12.** A verificação pelo pregoeiro, em sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova, para fins de habilitação.

**7.12.1.** Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, em formato digital, no prazo de no mínimo 2 (duas) horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do pregoeiro.

**7.12.2.** Na hipótese de a fase de habilitação anteceder a fase de apresentação de propostas e lances, os licitantes encaminharão, por meio do sistema, simultaneamente os documentos de habilitação e a proposta com o preço ou o percentual de desconto, observado o disposto no [§ 1º do art. 36 e no § 1º do art. 39 da Instrução Normativa SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022](#).

**7.13.** A verificação no Sicaf ou a exigência dos documentos nele não contidos somente será feita em relação ao licitante vencedor.

**7.13.1.** Os documentos relativos à regularidade fiscal que constem do Termo de Referência somente serão exigidos, em qualquer caso, em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado.

**7.13.2.** Respeitada a exceção do subitem anterior, relativa à regularidade fiscal, quando a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, a verificação ou exigência do presente subitem ocorrerá em relação a todos os licitantes.

**7.14.** Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para ([Lei 14.133/21, art. 64, e IN 73/2022, art. 39, §4º](#)):

**7.14.1.** complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e

**7.14.2.** atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

**7.15.** Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de contratação poderá sanar erros ou falhas, que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão

fundamentada, registrada em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

**7.16.** Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao presente edital, observado o prazo disposto no subitem 7.12.1.

**7.17.** Somente serão disponibilizados para acesso público os documentos de habilitação do licitante cuja proposta atenda ao edital de licitação, após concluídos os procedimentos de que trata o subitem anterior.

**7.18.** A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação (art. 4º do Decreto nº 8.538/2015).

**7.19.** Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

## **8. DOS RECURSOS**

**8.1.** A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

**8.2.** O prazo recursal é de 3 (três) dias úteis, contados da data de intimação ou de lavratura da ata.

**8.3.** Quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante:

**8.3.1.** a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão;

**8.3.2.** o prazo para a manifestação da intenção de recorrer não será inferior a 10 (dez) minutos.

**8.3.3.** o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação;

**8.3.4.** na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 2021, o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação da ata de julgamento.

**8.4.** Os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema.

**8.5.** O recurso será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar recurso para a autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

- 8.6.** Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.
- 8.7.** O prazo para apresentação de contrarrazões ao recurso pelos demais licitantes será de 3 (três) dias úteis, contados da data da intimação pessoal ou da divulgação da interposição do recurso, assegurada a vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.
- 8.8.** O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.
- 8.9.** O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.
- 8.10.** Os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados no endereço constante neste Edital.

## **9. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES**

- 9.1.** Comete infração administrativa, nos termos da lei, o licitante que, com dolo ou culpa:
- 9.1.1.** deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou não entregar qualquer documento que tenha sido solicitado pelo/a pregoeiro/a durante o certame;
- 9.1.2.** Salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado, não mantiver a proposta em especial quando:
- 9.1.2.1. não enviar a proposta adequada ao último lance ofertado ou após a negociação;
  - 9.1.2.2. recusar-se a enviar o detalhamento da proposta quando exigível;
  - 9.1.2.3. pedir para ser desclassificado quando encerrada a etapa competitiva; ou
  - 9.1.2.4. deixar de apresentar amostra;
  - 9.1.2.5. apresentar proposta ou amostra em desacordo com as especificações do edital;
- 9.1.3.** não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- 9.1.3.1. recusar-se, sem justificativa, a assinar o contrato ou a ata de registro de preço, ou a aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração;
- 9.1.4.** apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação
- 9.1.5.** fraudar a licitação
- 9.1.6.** comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza, em especial quando:
- 9.1.6.1. agir em conluio ou em desconformidade com a lei;
  - 9.1.6.2. induzir deliberadamente a erro no julgamento;
  - 9.1.6.3. apresentar amostra falsificada ou deteriorada;

9.1.7. praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação

9.1.8. praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei n.º 12.846, de 2013.

9.2. Com fulcro na [Lei nº 14.133, de 2021](#), a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar aos licitantes e/ou adjudicatários as seguintes sanções, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal:

9.2.1. advertência;

9.2.2. multa;

9.2.3. impedimento de licitar e contratar e

9.2.4. declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

9.3. Na aplicação das sanções serão considerados:

9.3.1. a natureza e a gravidade da infração cometida.

9.3.2. as peculiaridades do caso concreto

9.3.3. as circunstâncias agravantes ou atenuantes

9.3.4. os danos que dela provierem para a Administração Pública

9.3.5. a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

9.4. A multa será recolhida em percentual de 0,5% a 30% incidente sobre o valor do contrato licitado, recolhida no prazo máximo de **30 (trinta) dias**, a contar da comunicação oficial.

9.4.1. Para as infrações previstas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3, a multa será de 0,5% a 15% do valor do contrato licitado.

9.4.2. Para as infrações previstas nos itens 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8, a multa será de 15% a 30% do valor do contrato licitado.

9.5. As sanções de advertência, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar poderão ser aplicadas, cumulativamente ou não, à penalidade de multa.

9.6. Na aplicação da sanção de multa será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

9.7. A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada ao responsável em decorrência das infrações administrativas relacionadas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar e contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo a qual pertencer o órgão ou entidade, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

9.8. Poderá ser aplicada ao responsável a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, em decorrência da prática das infrações dispostas nos itens 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e

9.1.8, bem como pelas infrações administrativas previstas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção de impedimento de licitar e contratar, cuja duração observará o prazo previsto no art. 156, §5º, da Lei n.º 14.133/2021.

**9.9.** A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou a ata de registro de preço, ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, descrita no item 9.1.3, caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade promotora da licitação, nos termos do art. 45, §4º da IN SEGES/ME n.º 73, de 2022.

**9.10.** A apuração de responsabilidade relacionadas às sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar demandará a instauração de processo de responsabilização a ser conduzido por comissão composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o adjudicatário para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

**9.11.** Caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis da aplicação das sanções de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar, contado da data da intimação, o qual será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, que deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

**9.12.** Caberá a apresentação de pedido de reconsideração da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação, e decidido no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do seu recebimento.

**9.13.** O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

**9.14.** A aplicação das sanções previstas neste edital não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral dos danos causados.

## **10. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

**10.1.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

**10.2.** A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

**10.3.** A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelo e-mail [salccro7@gmail.com](mailto:salccro7@gmail.com), ou por petição dirigida ou protocolada no endereço Avenida Norte Miguel Arraes de Alencar, nº 245, Santo Amaro, Recife-PE, CEP 50.040-200 - Seção SALC ou pelo sistema [comprasnet](http://comprasnet.gov.br).

**10.4.** As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

**10.4.1.** A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação, nos autos do processo de licitação.

**10.5.** Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

## **11. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**11.1.** Será divulgada ata da sessão pública no sistema eletrônico.

**11.2.** Não havendo expediente ou ocorrendo qualquer fato superveniente que impeça a realização do certame na data marcada, a sessão será automaticamente transferida para o primeiro dia útil subsequente, no mesmo horário anteriormente estabelecido, desde que não haja comunicação em contrário, pelo Pregoeiro.

**11.3.** Todas as referências de tempo no Edital, no aviso e durante a sessão pública observarão o horário de Brasília - DF.

**11.4.** A homologação do resultado desta licitação não implicará direito à contratação.

**11.5.** As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

**11.6.** Os licitantes assumem todos os custos de preparação e apresentação de suas propostas e a Administração não será, em nenhum caso, responsável por esses custos, independentemente da condução ou do resultado do processo licitatório.

**11.7.** Na contagem dos prazos estabelecidos neste Edital e seus Anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente na Administração.

**11.8.** O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará o afastamento do licitante, desde que seja possível o aproveitamento do ato, observados os princípios da isonomia e do interesse público.

**11.9.** Em caso de divergência entre disposições deste Edital e de seus anexos ou demais peças que compõem o processo, prevalecerá as deste Edital.

**11.10.** O Edital e seus anexos estão disponíveis, na íntegra, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e solicitado via e-mail [salcro7@gmail.com](mailto:salcro7@gmail.com).

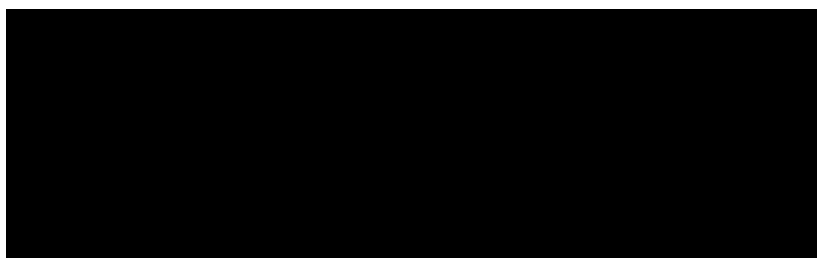
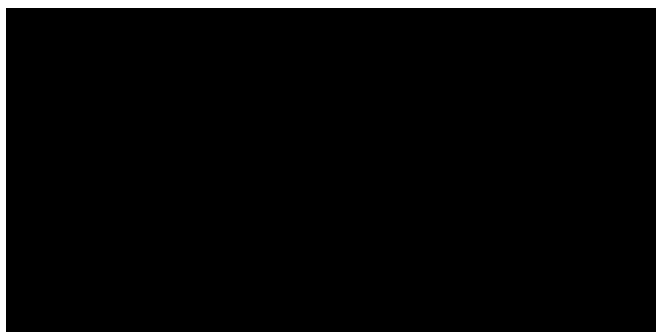
**11.11.** Integram este Edital, para todos os fins e efeitos, os seguintes anexos:

**11.11.1.** ANEXO I - Termo de Referência

**11.11.1.1.** Apêndice do Anexo I – Estudo Técnico Preliminar

**11.11.2.** ANEXO II – Minuta de Termo de Contrato

- 11.11.3. ANEXO III – Planilha de Custos e Formação de Preços;
- 11.11.4. ANEXO IV – Composição do BDI;
- 11.11.5. ANEXO V – Cronograma Físico-Financeiro
- 11.11.6. ANEXO VI – Modelo de Declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º, da Constituição Federal;
- 11.11.7. ANEXO VII – Modelo de Atestado de Vistoria;
- 11.11.8. ANEXO VIII – Modelo de Proposta;
- 11.11.9. ANEXO IX – Modelos de declaração de elaboração independente de proposta;
- 11.11.10. ANEXO X – Modelo de declaração de inexistência de fato superveniente impeditivo da habilitação;
- 11.11.11. ANEXO XI - Modelo de declaração de microempresa, de empresa de pequeno porte, ou de cooperativa enquadrada no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007.



ANEXO I



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**TERMO DE REFERÊNCIA**

## ANEXO II



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS/7  
(CRO 1 / 7ª. RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

(Processo Administrativo nº.....)

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº ...../.....,  
QUE FAZEM ENTRE SI A UNIÃO, POR  
INTERMÉDIO DO (A)  
..... E  
.....

A União / Autarquia ..... / Fundação ....., (utilizar a menção à União somente se for órgão da Administração Direta, caso contrário incluir o nome da autarquia ou fundação conforme o caso) por intermédio do(a) ..... (órgão contratante), com sede no(a) ....., na cidade de ..... /Estado ..., inscrito(a) no CNPJ sob o nº ....., neste ato representado(a) pelo(a) ..... (cargo e nome), nomeado(a) pela Portaria nº ....., de ..... de ..... de 20..., publicada no DOU de ..... de ..... de ....., portador da Matrícula Funcional nº ....., doravante denominado CONTRATANTE, e o(a) ....., inscrito(a) no CNPJ/MF sob o nº ....., sediado(a) na ....., em ..... doravante designado CONTRATADO, neste ato representado(a) por ..... (nome e função no contratado), conforme atos constitutivos da empresa OU procuração apresentada nos autos, tendo em vista o que consta no Processo nº ..... e em observância às disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais legislação aplicável, resolvem celebrar o presente Termo de Contrato, decorrente do Pregão Eletrônico n. .../..., mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas.

### 1. CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

1.1. O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços comuns de engenharia **para realização da 4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste – CMNE**, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

1.2. Objeto da contratação:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	CATSER	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste – CMNE.	1627				R\$ 436.548,48

1.3. Vinculam esta contratação, independentemente de transcrição:

- 1.3.1. O Termo de Referência;
- 1.3.2. O Edital da Licitação;
- 1.3.3. A Proposta do contratado;
- 1.3.4. Eventuais anexos dos documentos supracitados.

1.4. O regime de execução é o de empreitada por preço unitário.

## 2. CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

2.1. O prazo de vigência da contratação é de 300 dias contados da data de assinatura do contrato, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021

- 2.1.1. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, previstas neste instrumento.

## 3. CLÁUSULA TERCEIRA – MODELOS DE EXECUÇÃO E GESTÃO CONTRATUAIS

3.1. O regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

## 4. CLÁUSULA QUARTA – SUBCONTRATAÇÃO

4.1. É permitida a subcontratação parcial do objeto, até o limite de 5,36 % (cinco inteiros e trinta e seis centésimos por cento) do valor total do contrato, nas seguintes condições:

- 4.1.1. A subcontratação fica limitada apenas para os seguintes serviços:

- 4.1.1.1. Projetos Elétricos Executivos;
- 4.1.1.2. Transporte de entulho;
- 4.1.1.3. Remoção de entulho de obra, material volumoso; e
- 4.1.1.4. Deposição de resíduos em CTR licenciada.

4.1.2. É vedada a subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação, abaixo discriminada:

- 4.1.2.1. Execução de serviço de fornecimento, instalação e parametrização de relé de proteção para proteção em tensão primária;

- 4.1.3. Em qualquer hipótese de subcontratação, permanece a responsabilidade integral do contratado pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades do subcontratado, bem como responder perante o contratante pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.
- 4.2. A subcontratação depende de autorização prévia do contratante, a quem incumbe avaliar se o subcontratado cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto.
- 4.3. O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.
- 4.4. É vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na contratação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau.
- 4.5. Caso tenha sido formulada no Termo de Referência a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte (art. 48, II, da Lei Complementar n. 123, de 2006, e art. 7º, do Decreto n.º 8.538, de 2015), além do regramento acima, deverão ser observadas as seguintes disposições específicas:
- 4.5.1. O CONTRATADO deverá apresentar, ao longo da vigência contratual, sempre que solicitada, a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º do Decreto n.º 8.538, de 2015;
- 4.5.2. O CONTRATADO deverá substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o CONTRATANTE, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e
- 4.5.3. O CONTRATADO será responsável pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação.
- 4.5.4. Os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

## **5. CLÁUSULA QUINTA – PREÇO**

- 5.1. O valor total da contratação é de R\$ 436.548,48 (Quatrocentos e trinta e seis mil, quinhentos e quarenta e oito reais e quarenta e oito centavos);
- 5.2. No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.
- 5.3. O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao contratado dependerão dos quantitativos efetivamente fornecidos.

## **6. CLÁUSULA SEXTA - PAGAMENTO**

- 6.1. O prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

## 7. CLÁUSULA SÉTIMA - REAJUSTE

7.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado.

7.1.1. O orçamento estimado pela Administração baseou-se nas planilhas referenciais [elaboradas com base no SINAPI (SICRO) do mês agosto do ano de 2023.

7.2. Após o interregno de um ano, e desde que haja pedido do contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do índice INCC, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

7.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste.

7.4. No caso de atraso ou não divulgação do(s) índice (s) de reajustamento, o contratante pagará ao contratado a importância calculada pela última variação conhecida, liquidando a diferença correspondente tão logo seja(m) divulgado(s) o(s) índice(s) definitivo(s).

7.4.1. Fica o Contratado obrigado a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente, sempre que este ocorrer.

7.5. Nas aferições finais, o(s) índice(s) utilizado(s) para reajuste será(ão), obrigatoriamente, o(s) definitivo(s).

7.6. Caso o(s) índice(s) estabelecido(s) para reajustamento venha(m) a ser extinto(s) ou de qualquer forma não possa(m) mais ser utilizado(s), será(ão) adotado(s), em substituição, o(s) que vier(em) a ser determinado(s) pela legislação então em vigor.

7.7. Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes elegerão novo índice oficial, para reajustamento do preço do valor remanescente, por meio de termo aditivo.

7.8. O reajuste será realizado por apostilamento.

## 8. CLÁUSULA OITAVA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

8.1. São obrigações do Contratante:

8.2. Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pelo Contratado, de acordo com o contrato e seus anexos;

8.3. Receber o objeto no prazo e condições estabelecidas no Termo de Referência;

8.4. Notificar o Contratado por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se de que as soluções por ele propostas sejam as mais adequadas.

8.5. Notificar o Contratado, por escrito, sobre vícios, defeitos ou incorreções verificadas no objeto fornecido, para que seja por ele substituído, reparado ou corrigido, no total ou em parte, às suas expensas;

8.6. Acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e o cumprimento das obrigações pelo Contratado;

8.7. Comunicar a empresa para emissão de Nota Fiscal no que se refere à parcela incontroversa da execução do objeto, para efeito de liquidação e pagamento, quando houver controvérsia sobre a execução do objeto, quanto à dimensão, qualidade e quantidade, conforme o art. 143 da Lei nº 14.133, de 2021;

- 8.8. Efetuar o pagamento ao Contratado do valor correspondente à execução do objeto, no prazo, forma e condições estabelecidos no presente Contrato e no Termo de Referência;
- 8.9. Aplicar ao Contratado as sanções previstas na lei e neste Contrato;
- 8.10. Cientificar o órgão de representação judicial da Advocacia-Geral da União para adoção das medidas cabíveis quando do descumprimento de obrigações pelo Contratado;
- 8.11. Explicitamente emitir decisão sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à execução do presente Contrato, ressalvados os requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do ajuste.
- 8.11.1. A Administração terá o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do protocolo do requerimento para decidir, admitida a prorrogação motivada, por igual período.
- 8.12. Responder eventuais pedidos de reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro feitos pelo contratado no prazo máximo de 15 (quinze) dias.
- 8.13. Notificar os emitentes das garantias quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.
- 8.14. Comunicar o Contratado na hipótese de posterior alteração do projeto pelo Contratante, no caso do art. 93, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021.
- 8.15. Fornecer por escrito as informações necessárias para o desenvolvimento dos serviços objeto do contrato.
- 8.16. Realizar avaliações periódicas da qualidade dos serviços, após seu recebimento.
- 8.17. Exigir do Contratado que providencie a seguinte documentação como condição indispensável para o recebimento definitivo de objeto, quando for o caso:
- a) "as built", elaborado pelo responsável por sua execução;
  - b) comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;
  - c) laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando o serviço;
  - d) carta "habite-se", emitida pela prefeitura; e
  - e) certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis;
- 8.18. Arquivar, entre outros documentos, de projetos, "as built", especificações técnicas, orçamentos, termos de recebimento, contratos e aditamentos, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento do serviço e notificações expedidas.
- 8.19. Assegurar que o ambiente de trabalho, inclusive seus equipamentos e instalações, apresentem condições adequadas ao cumprimento, pelo Contratado, das normas de segurança e saúde no trabalho, quando o serviço for executado em suas dependências, ou em local por ela designado.
- 8.20. Não responder por quaisquer compromissos assumidos pelo Contratado com terceiros, ainda que vinculados à execução do contrato, bem como por qualquer dano causado a terceiros em decorrência de ato do Contratado, de seus empregados, prepostos ou subordinados.
- 8.21. Previamente à expedição da ordem de serviço, verificar pendências, liberar áreas e/ou adotar providências cabíveis para a regularidade do início da sua execução.

## 9. CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

9.1. O Contratado deve cumprir todas as obrigações constantes deste Contrato e de seus anexos, assumindo como exclusivamente seus os riscos e as despesas decorrentes da boa e perfeita execução do objeto, observando, ainda, as obrigações a seguir dispostas:

9.2. Manter preposto aceito pela Administração no local do serviço para representá-lo na execução do contrato.

9.2.1. A indicação ou a manutenção do preposto da empresa poderá ser recusada pelo órgão ou entidade, desde que devidamente justificada, devendo a empresa designar outro para o exercício da atividade.

9.3. Atender às determinações regulares emitidas pelo fiscal do contrato ou autoridade superior (art. 137, II) e prestar todo esclarecimento ou informação por eles solicitados;

9.4. Alocar os empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas deste contrato, com habilitação e conhecimento adequados, fornecendo os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios demandados, cuja quantidade, qualidade e tecnologia deverão atender às recomendações de boa técnica e a legislação de regência;

9.5. Reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo fixado pelo fiscal do contrato, os serviços nos quais se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados;

9.6. Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), bem como por todo e qualquer dano causado à Administração ou terceiros, não reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento da execução contratual pelo Contratante, que ficará autorizado a descontar dos pagamentos devidos ou da garantia, caso exigida no edital, o valor correspondente aos danos sofridos;

9.7. Efetuar comunicação ao Contratante, assim que tiver ciência da impossibilidade de realização ou finalização do serviço no prazo estabelecido, para adoção de ações de contingência cabíveis.

9.8. Não contratar, durante a vigência do contrato, cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do contratante ou do fiscal ou gestor do contrato, nos termos do artigo 48, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021;

9.9. Quando não for possível a verificação da regularidade no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF, o contratado deverá entregar ao setor responsável pela fiscalização do contrato, até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços, os seguintes documentos:

- a) prova de regularidade relativa à Seguridade Social;
- b) certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;
- c) certidões que comprovem a regularidade perante a Fazenda Municipal ou Distrital do domicílio ou sede do contratado;
- d) Certidão de Regularidade do FGTS – CRF; e
- e) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT;

9.10. Responsabilizar-se pelo cumprimento das obrigações previstas em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalentes das categorias abrangidas pelo contrato, por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e as demais previstas em legislação específica, cuja inadimplência não transfere a responsabilidade ao Contratante;

- 9.11. Comunicar ao Fiscal do contrato, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, qualquer ocorrência anormal ou acidente que se verifique no local dos serviços.
- 9.12. Prestar todo esclarecimento ou informação solicitada pelo Contratante ou por seus prepostos, garantindo-lhes o acesso, a qualquer tempo, ao local dos trabalhos, bem como aos documentos relativos à execução do empreendimento.
- 9.13. Paralisar, por determinação do Contratante, qualquer atividade que não esteja sendo executada de acordo com a boa técnica ou que ponha em risco a segurança de pessoas ou bens de terceiros.
- 9.14. Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução do objeto, durante a vigência do contrato.
- 9.15. Conduzir os trabalhos com estrita observância às normas da legislação pertinente, cumprindo as determinações dos Poderes Públicos, mantendo sempre limpo o local dos serviços e nas melhores condições de segurança, higiene e disciplina.
- 9.16. Submeter previamente, por escrito, ao Contratante, para análise e aprovação, quaisquer mudanças nos métodos executivos que fujam às especificações do memorial descritivo ou instrumento congênere.
- 9.17. Não permitir a utilização de qualquer trabalho do menor de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz para os maiores de quatorze anos, nem permitir a utilização do trabalho do menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre;
- 9.18. Manter durante toda a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições exigidas para habilitação na licitação;
- 9.19. Cumprir, durante todo o período de execução do contrato, a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas na legislação ([art. 116](#));
- 9.20. Comprovar a reserva de cargos a que se refere a cláusula acima, no prazo fixado pelo fiscal do contrato, com a indicação dos empregados que preencheram as referidas vagas ([art. 116, parágrafo único](#));
- 9.21. Guardar sigilo sobre todas as informações obtidas em decorrência do cumprimento do contrato;
- 9.22. Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da contratação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados no [art. 124, II, d, da Lei nº 14.133, de 2021](#);
- 9.23. Cumprir, além dos postulados legais vigentes de âmbito federal, estadual ou municipal, as normas de segurança do Contratante;
- 9.24. Manter os empregados nos horários predeterminados pelo Contratante.
- 9.25. Apresentar os empregados devidamente identificados por meio de crachá.
- 9.26. Apresentar ao Contratante, quando for o caso, a relação nominal dos empregados que adentrarão no órgão para a execução do serviço.
- 9.27. Observar os preceitos da legislação sobre a jornada de trabalho, conforme a categoria profissional.

- 9.28. Atender às solicitações do Contratante quanto à substituição dos empregados alocados, no prazo fixado pela fiscalização do contrato, nos casos em que ficar constatado descumprimento das obrigações relativas à execução do serviço, conforme descrito nas especificações do objeto.
- 9.29. Instruir seus empregados quanto à necessidade de acatar as Normas Internas do Contratante.
- 9.30. Instruir seus empregados a respeito das atividades a serem desempenhadas, alertando-os a não executarem atividades não abrangidas pelo contrato, devendo o Contratado relatar ao Contratante toda e qualquer ocorrência neste sentido, a fim de evitar desvio de função.
- 9.31. Instruir os seus empregados, quanto à prevenção de incêndios nas áreas do Contratante.
- 9.32. Adotar as providências e precauções necessárias, inclusive consulta nos respectivos órgãos, se necessário for, a fim de que não venham a ser danificadas as redes hidrossanitárias, elétricas e de comunicação.
- 9.33. Estar registrada ou inscrita no Conselho Profissional competente, conforme as áreas de atuação previstas no Termo de Referência, em plena validade.
- 9.34. Obter junto aos órgãos competentes, conforme o caso, as licenças necessárias e demais documentos e autorizações exigíveis, na forma da legislação aplicável.
- 9.35. Elaborar o Diário de Obra, incluindo diariamente, pelo Engenheiro preposto responsável, as informações sobre o andamento do empreendimento, tais como, número de funcionários, de equipamentos, condições de trabalho, condições meteorológicas, serviços executados, registro de ocorrências e outros fatos relacionados, bem como os comunicados à Fiscalização e situação das atividades em relação ao cronograma previsto.
- 9.36. Refazer, às suas expensas, os trabalhos executados em desacordo com o estabelecido nas especificações, bem como substituir aqueles realizados com materiais defeituosos ou com vício de construção, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contado da data de emissão do Termo de Recebimento Definitivo.
- 9.37. Utilizar somente matéria-prima florestal procedente, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 5.975, de 2006, de:
- a) manejo florestal, realizado por meio de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS devidamente aprovado pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;
  - b) supressão da vegetação natural, devidamente autorizada pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;
  - c) florestas plantadas; e
  - d) outras fontes de biomassa florestal, definidas em normas específicas do órgão ambiental competente.
- 9.38. Comprovar a procedência legal dos produtos ou subprodutos florestais utilizados em cada etapa da execução contratual, nos termos do artigo 4º, inciso IX, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19/01/2010, por ocasião da respectiva medição, mediante a apresentação dos seguintes documentos, conforme o caso:
- a) Cópias autenticadas das notas fiscais de aquisição dos produtos ou subprodutos florestais;
  - b) Cópia dos Comprovantes de Registro do fornecedor e do transportador dos produtos ou subprodutos florestais junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF, mantido pelo IBAMA, quando tal inscrição for obrigatória, acompanhados dos respectivos Certificados de Regularidade válidos,

conforme artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981, e legislação correlata;

C) Documento de Origem Florestal – DOF, instituído pela Portaria nº 253, de 18/08/2006, do Ministério do Meio Ambiente, e Instrução Normativa IBAMA nº 21, de 24/12/2014, quando se tratar de produtos ou subprodutos florestais de origem nativa cujo transporte e armazenamento exijam a emissão de tal licença obrigatória; e

9.38.1. Caso os produtos ou subprodutos florestais utilizados na execução contratual tenham origem em Estado que possua documento de controle próprio, o Contratado deverá apresentá-lo, em complementação ao DOF, a fim de demonstrar a regularidade do transporte e armazenamento nos limites do território estadual.

9.39. Observar as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil estabelecidos na Resolução nº 307, de 05/07/2002, com as alterações posteriores, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, conforme artigo 4º, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19/01/2010, nos seguintes termos:

9.39.1. O gerenciamento dos resíduos originários da contratação deverá obedecer às diretrizes técnicas e procedimentos do Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, ou do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil apresentado ao órgão competente, conforme o caso.

9.39.2. Nos termos dos artigos 3º e 10º da Resolução CONAMA nº 307, de 05/07/2002, o Contratado deverá providenciar a destinação ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil originários da contratação, obedecendo, no que couber, aos seguintes procedimentos:

9.39.2.1. resíduos Classe A (reutilizáveis ou recicláveis como agregados): deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados, ou encaminhados a aterros de resíduos classe A de preservação de material para usos futuros.

9.39.2.2. resíduos Classe B (recicláveis para outras destinações): deverão ser reutilizados, reciclados ou encaminhados a áreas de armazenamento temporário, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura.

9.39.2.3. resíduos Classe C (para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação): deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

9.39.2.4. resíduos Classe D (perigosos, contaminados ou prejudiciais à saúde): deverão ser armazenados, transportados, reutilizados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

9.39.3. Em nenhuma hipótese o Contratado poderá dispor os resíduos originários da contratação em aterros de resíduos sólidos urbanos, áreas de “bota fora”, encostas, corpos d’água, lotes vagos e áreas protegidas por Lei, bem como em áreas não licenciadas.

9.39.4. Para fins de fiscalização do fiel cumprimento do Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, ou do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, conforme o caso, o Contratado comprovará, sob pena de multa, que todos os resíduos removidos estão acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT, NBR ns. 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004.

9.40. Observar as seguintes diretrizes de caráter ambiental:

9.40.1. Qualquer instalação, equipamento ou processo, situado em local fixo, que libere ou emita matéria para a atmosfera, por emissão pontual ou fugitiva, utilizado na execução contratual, deverá respeitar os limites máximos de emissão de poluentes admitidos na Resolução CONAMA nº 382, de 26/12/2006, e legislação correlata, de acordo com o poluente e o tipo de fonte.

9.40.2. Na execução contratual, conforme o caso, a emissão de ruídos não poderá ultrapassar os níveis considerados aceitáveis pela Norma NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ou aqueles estabelecidos na NBR-10.152 - Níveis de Ruído para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, nos termos da Resolução CONAMA nº 01, de 08/03/90, e legislação correlata.

9.41. Nos termos do artigo 4º, § 3º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19/01/2010, deverão ser utilizados, na execução contratual, agregados reciclados, sempre que existir a oferta de tais materiais, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, inserindo-se na planilha de formação de preços os custos correspondentes.

9.42. Responder por qualquer acidente de trabalho na execução dos serviços, por uso indevido de patentes registradas em nome de terceiros, por danos resultantes de defeitos ou incorreções dos serviços ou dos bens do Contratante, de seus funcionários ou de terceiros, ainda que ocorridos em via pública junto ao serviço de engenharia.

9.43. Realizar, conforme o caso, por meio de laboratórios previamente aprovados pela fiscalização e sob suas custas, os testes, ensaios, exames e provas que lhe caibam necessárias ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos, conforme procedimento previsto nas especificações.

9.44. Providenciar, conforme o caso, as ligações definitivas das utilidades previstas no projeto (água, esgoto, gás, energia elétrica, telefone etc.), bem como atuar junto aos órgãos federais, estaduais e municipais e concessionárias de serviços públicos para a obtenção de licenças e regularização dos serviços e atividades concluídas (ex.: Habite-se, Licença Ambiental de Operação etc.).

9.45. Fornecer os projetos executivos desenvolvidos pelos Contratados, que formarão um conjunto de documentos técnicos, gráficos e descritivos referentes aos segmentos especializados de engenharia, previamente e devidamente compatibilizados, de modo a considerar todas as possíveis interferências capazes de oferecer impedimento total ou parcial, permanente ou temporário, à execução do empreendimento, de maneira a abrangê-la em seu todo, compreendendo a completa caracterização e entendimento de todas as suas especificações técnicas, para posterior execução e implantação do objeto garantindo a plena compreensão das informações prestadas, bem como sua aplicação correta nos trabalhos:

9.45.1. ...

9.45.2. A elaboração dos projetos executivos deverá partir das soluções desenvolvidas nos anteprojetos constantes neste Termo de Referência e seus anexos (Caderno de Encargos e Especificações Técnicas) e apresentar o detalhamento dos elementos construtivos e especificações técnicas, incorporando as alterações exigidas pelas mútuas interferências entre os diversos projetos.

## **10. CLÁUSULA DÉCIMA- OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD**

10.1. As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão do certame ou do contrato administrativo que

eventualmente venha a ser firmado, a partir da apresentação da proposta no procedimento de contratação, independentemente de declaração ou de aceitação expressa.

10.2. Os dados obtidos somente poderão ser utilizados para as finalidades que justificaram seu acesso e de acordo com a boa-fé e com os princípios do art. 6º da LGPD.

10.3. É vedado o compartilhamento com terceiros dos dados obtidos fora das hipóteses permitidas em Lei.

10.4. A Administração deverá ser informada no prazo de 5 (cinco) dias úteis sobre todos os contratos de suboperação firmados ou que venham a ser celebrados pelo Contratado.

10.5. Terminado o tratamento dos dados nos termos do art. 15 da LGPD, é dever do contratado eliminá-los, com exceção das hipóteses do art. 16 da LGPD, incluindo aquelas em que houver necessidade de guarda de documentação para fins de comprovação do cumprimento de obrigações legais ou contratuais e somente enquanto não prescritas essas obrigações.

10.6. É dever do contratado orientar e treinar seus empregados sobre os deveres, requisitos e responsabilidades decorrentes da LGPD.

10.7. O Contratado deverá exigir de suboperadores e subcontratados o cumprimento dos deveres da presente cláusula, permanecendo integralmente responsável por garantir sua observância.

10.8. O Contratante poderá realizar diligência para aferir o cumprimento dessa cláusula, devendo o Contratado atender prontamente eventuais pedidos de comprovação formulados.

10.9. O Contratado deverá prestar, no prazo fixado pelo Contratante, prorrogável justificadamente, quaisquer informações acerca dos dados pessoais para cumprimento da LGPD, inclusive quanto a eventual descarte realizado.

10.10. Bancos de dados formados a partir de contratos administrativos, notadamente aqueles que se proponham a armazenar dados pessoais, devem ser mantidos em ambiente virtual controlado, com registro individual rastreável de tratamentos realizados (LGPD, art. 37), com cada acesso, data, horário e registro da finalidade, para efeito de responsabilização, em caso de eventuais omissões, desvios ou abusos.

10.10.1. Os referidos bancos de dados devem ser desenvolvidos em formato interoperável, a fim de garantir a reutilização desses dados pela Administração nas hipóteses previstas na LGPD.

10.11. O contrato está sujeito a ser alterado nos procedimentos pertinentes ao tratamento de dados pessoais, quando indicado pela autoridade competente, em especial a ANPD por meio de opiniões técnicas ou recomendações, editadas na forma da LGPD.

10.12. Os contratos e convênios de que trata o § 1º do art. 26 da LGPD deverão ser comunicados à autoridade nacional.

## **11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – GARANTIA DE EXECUÇÃO**

11.1. O contratado apresentará, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do contratante, contado da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública ou, ainda, pela fiança bancária, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

11.2. Caso utilizada a modalidade de seguro-garantia, a apólice deverá ter validade durante a vigência do contrato e por mais 90 (noventa) dias após término deste prazo de vigência, permanecendo em vigor mesmo que o contratado não pague o prêmio nas datas convencionadas.

11.3. A apólice do seguro garantia deverá acompanhar as modificações referentes à vigência do contrato principal mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora.

- 11.4. Será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as condições e coberturas da apólice vigente e nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no item 11.5 deste contrato.
- 11.5. Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.
- 11.6. A garantia assegurará, qualquer que seja a modalidade escolhida, o pagamento de:
- 11.6.1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;
  - 11.6.2. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e
  - 11.6.3. obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pelo contratado, quando couber.
- 11.7. A modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no item 11.6, observada a legislação que rege a matéria.
- 11.8. A garantia em dinheiro deverá ser efetuada em favor do contratante, em conta específica na Caixa Econômica Federal, com correção monetária.
- 11.9. Caso a opção seja por utilizar títulos da dívida pública, estes devem ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério competente.
- 11.10. No caso de garantia na modalidade de fiança bancária, deverá ser emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil, e deverá constar expressa renúncia do fiador aos benefícios do artigo 827 do Código Civil.
- 11.11. No caso de alteração do valor do contrato, ou prorrogação de sua vigência, a garantia deverá ser ajustada ou renovada, seguindo os mesmos parâmetros utilizados quando da contratação.
- 11.12. Se o valor da garantia for utilizado total ou parcialmente em pagamento de qualquer obrigação, o Contratado obriga-se a fazer a respectiva reposição no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contados da data em que for notificada.
- 11.13. O Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.
- 11.13.1. O emitente da garantia ofertada pelo contratado deverá ser notificado pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais (art. 137, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021).
  - 11.13.2. Caso se trate da modalidade seguro-garantia, ocorrido o sinistro durante a vigência da apólice, sua caracterização e comunicação poderão ocorrer fora desta vigência, não caracterizando fato que justifique a negativa do sinistro, desde que respeitados os prazos prescricionais aplicados ao contrato de seguro, nos termos do art. 20 da Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022.
- 11.14. Extinguir-se-á a garantia com a restituição da apólice, carta fiança ou autorização para a liberação de importâncias depositadas em dinheiro a título de garantia, acompanhada de declaração do contratante, mediante termo circunstanciado, de que o contratado cumpriu todas as cláusulas do contrato;

11.15. A garantia somente será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, será atualizada monetariamente.

11.16. O garantidor não é parte para figurar em processo administrativo instaurado pelo contratante com o objetivo de apurar prejuízos e/ou aplicar sanções à contratada.

11.17. O contratado autoriza o contratante a reter, a qualquer tempo, a garantia, na forma prevista no Edital e neste Contrato.

11.18. A garantia de execução é independente de eventual garantia do serviço prevista especificamente no Termo de Referência.

## 12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

12.1. Comete infração administrativa, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, o contratado que:

- a) der causa à inexecução parcial do contrato;
- b) der causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração ou ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- c) der causa à inexecução total do contrato;
- d) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da contratação sem motivo justificado;
- e) apresentar documentação falsa ou prestar declaração falsa durante a execução do contrato;
- f) praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- g) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- h) praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

12.2. Serão aplicadas ao contratado que incorrer nas infrações acima descritas as seguintes sanções:

- i) **Advertência**, quando o contratado der causa à inexecução parcial do contrato, sempre que não se justificar a imposição de penalidade mais grave (art. 156, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- ii) **Impedimento de licitar e contratar**, quando praticadas as condutas descritas nas alíneas “b”, “c” e “d” do subitem acima deste Contrato, sempre que não se justificar a imposição de penalidade mais grave (art. 156, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- iii) **Declaração de inidoneidade para licitar e contratar**, quando praticadas as condutas descritas nas alíneas “e”, “f”, “g” e “h” do subitem acima deste Contrato, bem como nas alíneas “b”, “c” e “d”, que justifiquem a imposição de penalidade mais grave (art. 156, §5º, da Lei nº 14.133, de 2021).
- iv) **Multa:**
  - (1) Moratória de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor total do contrato por dia de atraso injustificado, até o máximo de 2% (dois por cento), pela inobservância do prazo fixado para apresentação, suplementação ou reposição da garantia.
    - a. O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza a Administração a promover a extinção do contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõe o inciso I do art. 137 da Lei n. 14.133, de 2021.
  - (2) Compensatória, para as infrações descritas nas alíneas “e” a “h” do subitem 12.1, de 20% (vinte por cento) a 30% (trinta por cento) do valor do Contrato.
  - (3) Compensatória, para a inexecução total do contrato prevista na alínea “c” do

subitem 12.1, de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento) do valor do Contrato.

(4) Para infração descrita na alínea “b” do subitem 12.1, a multa será de 15% (quinze por cento) a 30% (trinta por cento) do valor do Contrato.

(5) Para infrações descritas na alínea “d” do subitem 12.1, a multa será de 1% (um por cento) a 5% (cinco por cento) do valor do Contrato.

(6) Para a infração descrita na alínea “a” do subitem 12.1, a multa será de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor do Contrato.

12.3. A aplicação das sanções previstas neste Contrato não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado ao Contratante (art. 156, §9º, da Lei nº 14.133, de 2021).

12.4. Todas as sanções previstas neste Contrato poderão ser aplicadas cumulativamente com a multa (art. 156, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021).

12.4.1. Antes da aplicação da multa será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação (art. 157, da Lei nº 14.133, de 2021)

12.4.2. Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor do pagamento eventualmente devido pelo Contratante ao Contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente (art. 156, §8º, da Lei nº 14.133, de 2021).

12.4.3. Previamente ao encaminhamento à cobrança judicial, a multa poderá ser recolhida administrativamente no prazo máximo de 10 (dez) dias, a contar da data do recebimento da comunicação enviada pela autoridade competente.

12.5. A aplicação das sanções realizar-se-á em processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa ao Contratado, observando-se o procedimento previsto no **caput** e parágrafos do art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, para as penalidades de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

12.6. Na aplicação das sanções serão considerados (art. 156, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021):

- a) a natureza e a gravidade da infração cometida;
- b) as peculiaridades do caso concreto;
- c) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- d) os danos que dela provierem para o Contratante;
- e) a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

12.7. Os atos previstos como infrações administrativas na Lei nº 14.133, de 2021, ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e autoridade competente definidos na referida Lei (art. 159).

12.8. A personalidade jurídica do Contratado poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos neste Contrato ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o Contratado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia (art. 160, da Lei nº 14.133, de 2021)

12.9. O Contratante deverá, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por ela aplicadas,

para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo Federal. (Art. 161, da Lei nº 14.133, de 2021)

12.10. As sanções de impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar são passíveis de reabilitação na forma do art. 163 da Lei nº 14.133/21.

12.11. Os débitos do contratado para com a Administração contratante, resultantes de multa administrativa e/ou indenizações, não inscritos em dívida ativa, poderão ser compensados, total ou parcialmente, com os créditos devidos pelo referido órgão decorrentes deste mesmo contrato ou de outros contratos administrativos que o contratado possua com o mesmo órgão ora contratante, na forma da Instrução Normativa SEGES/ME nº 26, de 13 de abril de 2022.

### **13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL**

13.1. O contrato será extinto quando cumpridas as obrigações de ambas as partes, ainda que isso ocorra antes do prazo estipulado para tanto.

13.2. Se as obrigações não forem cumpridas no prazo estipulado, a vigência ficará prorrogada até a conclusão do objeto, caso em que deverá a Administração providenciar a readequação do cronograma fixado para o contrato.

13.3. Quando a não conclusão do contrato referida no item anterior decorrer de culpa do contratado:

- a) ficará ele constituído em mora, sendo-lhe aplicáveis as respectivas sanções administrativas; e
- b) poderá a Administração optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

13.4. O contrato poderá ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas, ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133/21, bem como amigavelmente, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

13.4.1. Nesta hipótese, aplicam-se também os artigos 138 e 139 da mesma Lei.

13.4.2. A alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa não ensejará a extinção se não restringir sua capacidade de concluir o contrato.

13.4.2.1. Se a operação implicar mudança da pessoa jurídica contratada, deverá ser formalizado termo aditivo para alteração subjetiva.

13.5. O termo de extinção, sempre que possível, será precedido:

- 13.5.1. Balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;
- 13.5.2. Relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;
- 13.5.3. Indenizações e multas.

13.6. A extinção do contrato não configura óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório (art. 131, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021).

13.7. O contrato poderá ser extinto caso se constate que o contratado mantém vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que tenha desempenhado função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau (art. 14, inciso IV, da Lei n.º 14.133, de 2021).

#### **14. CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

14.1. As despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento Geral da União deste exercício, na dotação abaixo discriminada:

Gestão/Unidade:

Fonte de Recursos:

Programa de Trabalho:

Elemento de Despesa:

Plano Interno:

Nota de Empenho:

14.2. A dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento.

#### **15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS CASOS OMISSOS**

15.1. Os casos omissos serão decididos pelo contratante, segundo as disposições contidas na Lei nº 14.133, de 2021, e demais normas federais aplicáveis e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – e normas e princípios gerais dos contratos.

#### **16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – ALTERAÇÕES**

16.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina dos arts. 124 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021.

16.2. O contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

16.3. As alterações contratuais deverão ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do contratante, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês (art. 132 da Lei nº 14.133, de 2021).

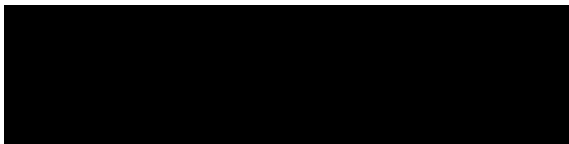
16.4. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, na forma do art. 136 da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **17. CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – PUBLICAÇÃO**

17.1. Incumbirá ao contratante divulgar o presente instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012.

#### **18. CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – FORO**

18.1. Fica eleito o Foro da Justiça Federal em Recife-PE, para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Contrato que não puderem ser compostos pela conciliação, conforme art. 92, §1º, da Lei nº 14.133/21.



TESTEMUNHAS:

1-

2-

ANEXO III



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS**

**CONFORME MODELO DA IN 5/2017**  
**PUBLICADA EM 26 DE MAIO DE 2017**

**ANEXO IV**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE COMPOSIÇÃO DE BDI**

**Conforme acórdão TCU – 2369/2011 e TCU – 2622/2013**

**ANEXO V**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO**

## ANEXO VI



**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**EXÉRCITO BRASILEIRO**  
**COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR**  
**(CRO 1 / 7ª RM - 1965)**  
**COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO**  
**INCISO XXXIII DO ART. 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Eu,

\_\_\_\_\_ (nome),  
 \_\_\_\_\_(nacionalidade), \_\_\_\_\_(estado  
 civil), RG N.º \_\_\_\_\_ e CPF N.º  
 \_\_\_\_\_, na condição de preposto da empresa  
 \_\_\_\_\_, inscrita no  
 CNPJ sob o N.º \_\_\_\_\_, DECLARO, sob as penas  
 da lei\*, que a pessoa jurídica acima nominada encontra-se em situação regular quanto  
 ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Por ser esta uma declaração da verdade, firmo o presente para os efeitos pretendidos, especialmente para comprovação de regularidade quanto ao cumprimento da norma constitucional de proteção ao trabalho do menor e do adolescente junto ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

\*Código Penal, art. 299.

Local e data

\_\_\_\_\_  
 Nome completo do representante da empresa

Cargo

## ANEXO VII



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE DECLARAÇÃO DE VISTORIA**

Comprovo \_\_\_\_\_ que \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ empresa \_\_\_\_\_, por seu representante legal abaixo assinado, inscrito no CREA/\_\_\_ nº \_\_\_\_\_, devidamente credenciado, realizou vistoria ao local da obra, tendo tomado conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto deste processo licitatório, declarando ainda, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejam avenças técnicas ou financeiras, conforme o Acórdão nº 1.174/2008, do Plenário do TCU.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Representante da Administração

Posto / Função

\_\_\_\_\_  
Representante credenciado da Empresa a ser licitada

(Nome completo – Idt – CPF)

## ANEXO VIII



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO PROPOSTA**

À COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS/7

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 22/2023

1. Pela presente, declaramos inteira submissão aos preceitos legais em vigor, especialmente os da Lei nº 14.133/21 com suas alterações e as cláusulas constantes deste edital.

2. Propomos à Comissão Regional de Obras/7, pelo preço global a seguir indicado, para execução do objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para **Serviços de Ensaio de caracterização do solo para implantação da Escola de Sargentos de Exército**, em conformidade às normas da ABNT, mediante as condições estabelecidas no Edital e seus anexos, obedecendo às estipulações do correspondente Edital deste certame e asseverando que:

a) os serviços deverão ser executados sob condições que atendam às determinações constantes nas Normas de Segurança e Proteção do Ministério do Trabalho.

b) Cumpriremos rigorosamente toda a legislação aplicável à execução dos serviços contratados, especialmente a referente à segurança e medicina do Trabalho.

c) Assumimos o compromisso de bem e fielmente prestar os serviços, objeto desta LICITAÇÃO.

d) Em caso de divergência no preço apresentado em algarismos e por extenso, prevalecerá este último.

3. Propomos como preço total para a prestação dos serviços, nos termos do ANEXO I do Edital, o valor global de R\$......(.....), estando já incluídos neste valor, todas as despesas decorrentes dos serviços inclusive impostos, taxas, e outros encargos que incidam ou venham a incidir sobre o objeto licitado.

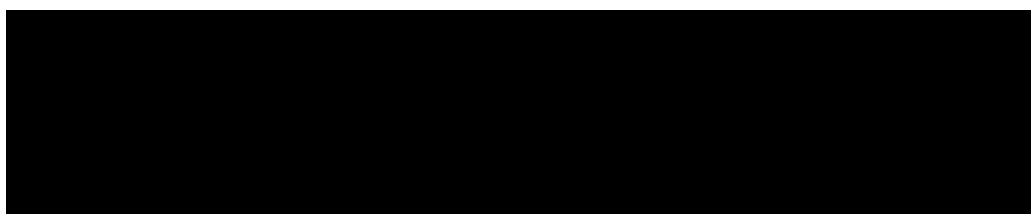
4. O prazo de validade desta Proposta é de 60 (sessenta) dias corridos a contar da data da sua entrega.

5. O Prazo de execução dos serviços será de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data do recebimento da Ordem de Serviço.

6. Anexo – Orçamento Descritivo do valor proposto

7. Outras informações: Razão Social da Proponente, Endereço, Telefone, CNPJ N°....., Inscrição Estadual e inscrição Municipal, se houver, Banco, nome, n°, Agência e Conta corrente.

Local e data.



## ANEXO IX



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE DECLARAÇÃO DE ELABORAÇÃO INDEPENDENTE DE  
PROPOSTA**

(Identificação da Empresa Licitante)

(Identificação completa do representante da licitante) como representante devidamente constituído de (identificação completa da licitante ou do consórcio) doravante denominada (licitante/consórcio) para fins do disposto no item (completar) do Edital (completar com identificação do Edital), declara sob as penas da Lei, em especial o Art. 299 do Código Penal Brasileiro que:

(a) a proposta apresentada para participar da (identificação da licitação), foi elaborada de maneira independente (pelo licitante/consórcio) e o conteúdo da proposta não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitante), por qualquer meio ou por qualquer pessoa;

(b) a intenção de apresentar a proposta elaborada para participar da (identificação da licitação) não foi informada, discutida ou recebida de qualquer outro participante potencial ou de fato (identificação da licitante), por qualquer meio ou por qualquer pessoa;

(c) que não tentou, por qualquer meio ou por qualquer pessoa, influir na decisão de qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitação) quanto a participar ou não da referida licitação;

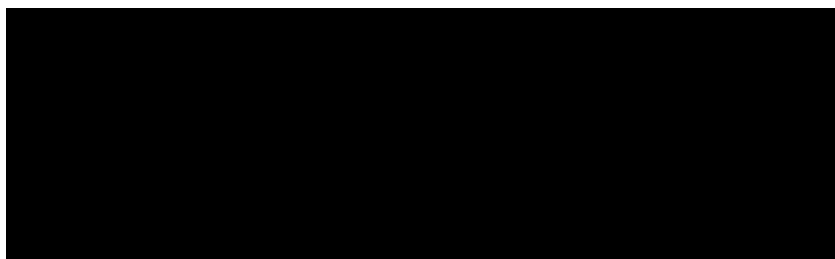
(d) que o conteúdo da proposta apresentada para participar da (identificação da

licitação) não será no todo ou parte direta ou indiretamente comunicado ou discutido com qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitante) antes da adjudicação do objeto da referida licitação;

(e) que o conteúdo da proposta apresentada para participar (identificação da licitação) não foi, no todo ou em parte direta ou indiretamente informado, discutido ou recebido de qualquer integrante de (órgão licitante) antes da abertura oficial das propostas; e

(f) que está plenamente ciente do teor e da extensão desta declaração e que detém plenos poderes e informações para firmá-la.

Local e data



## ANEXO X



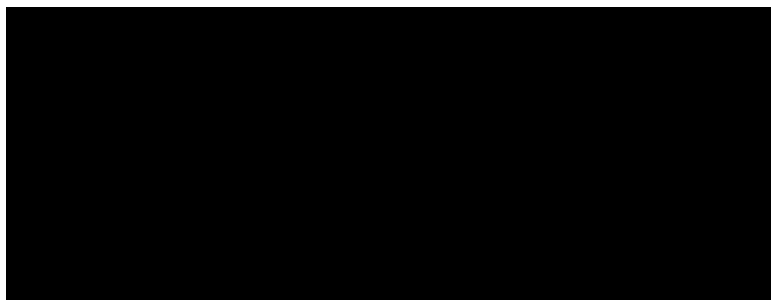
**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**MODELO DE DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATO  
SUPERVENIENTE IMPEDITIVO DA HABILITAÇÃO**

Declaro, para fins de prova, junto a [REDACTED]  
[REDACTED] nos termos do inciso IV do item 7.1 da Instrução Normativa 5-MARE e letra a), inciso XXVII, Art. 6º, da Lei nº 14.133/21, que a empresa ....., inscrita no CNPJ/MF sob o nº ....., situada ....., não tem contra si, até a presente data, fatos supervenientes e impeditivos para sua habilitação e, se for o caso, contratação e que:

- a) Não foi(ram) declarado(s) inidôneo(s) por ato do Poder Público Federal, Estadual ou Municipal.
- b) Não se encontra(m) sob processo de falência ou concordada.
- c) Não está(ão) impedido(s) de transacionar com a administração pública municipal ou qualquer das suas entidades de administração direta.
- d) Não foi(ram) apenado(s) com rescisão do CONTRATO quer por deficiência dos serviços prestados, quer por outro motivo igualmente grave, no transcorrer dos últimos 5 (cinco) anos.

Por ser verdade, firmamos a presente declaração, nos termos e sob as penas da Lei, comprometendo-se a informar eventuais e futuras ocorrências nesse sentido.



## ANEXO XI

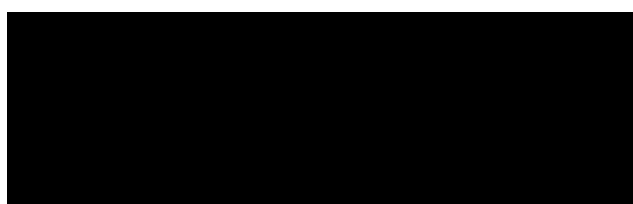
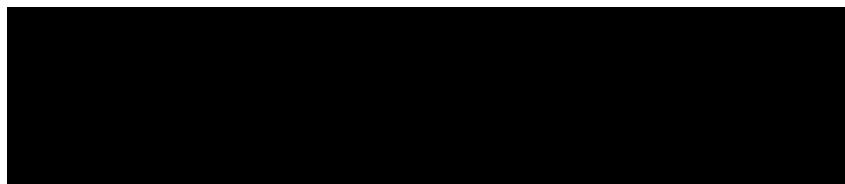


**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR  
(CRO 1 / 7ª RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

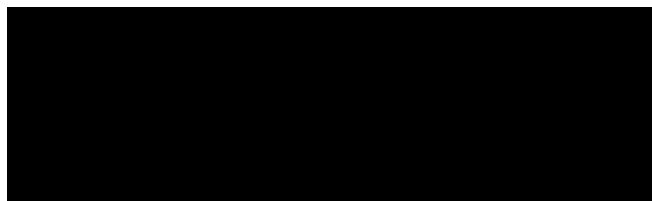
**MODELO DE DECLARAÇÃO DE MICROEMPRESA, DE EMPRESA DE  
PEQUENO PORTE**

Referência: PREGÃO ELETRÔNICO 22/2023 – CRO/7

Declaro, sob as penas da Lei, que cumpro os requisitos estabelecidos no Art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006, e que essa Empresa está apta a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos artigos 42 ao 49 da referida Lei Complementar.



Local e data





**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**EXÉRCITO BRASILEIRO**  
**COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS/7**  
**(CRO 1 / 7ª RM-1965)**  
**COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

Ofício n.º 100-Salc/CRO7

A Sua Senhoria o Senhor

Assunto: **Análise Jurídica – Processo nº 64329.003641/2023-09**

Senhor Consultor Jurídico,

Encaminho a Vossa Senhoria o Processo Administrativo abaixo descrito para análise jurídica, de acordo com a lei 14.133/21, conforme o seguinte formulário para tramitação:

<b>DATA LIMITE:</b> 15 DIAS	<b>DATA LIMITE:</b>
	Telefone:
NUP: <b>64329.003641/2023-09</b>	Nº de volumes: 1
Valor: <b>R\$ 436.548,48 (Quatrocentos e trinta e seis mil, quinhentos e quarenta e oito reais e quarenta e oito centavos);</b>	Modalidade: Pregão Eletrônico 22/2023
Prazo:	Sigla do Órgão: CRO/7
Data da abertura do processo: 21/11/2023	
<b>MODELOS DA AGU</b>	
EDITAL E ANEXO: Foram adotados? (X) SIM ( ) NÃO	
Qual o modelo utilizado: Maio/2023	
Houve alteração? (X) SIM ( ) NÃO	
Relacionar os itens modificados: Conforme anexo ao processo.	

<b>PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO</b>			
Assunto /Objeto: <b>4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste – CMNE.</b>			
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA: (marque de acordo com os conceitos a seguir)			
<b>AQUISIÇÕES</b> – Processos e consultas relativas à aquisição onerosa de bens mediante fornecimento único ou parcelado, ainda que a aquisição seja o meio necessário à execução direta de outra atividade ou empreendimento do órgão licitante.	<input type="checkbox"/>	<b>OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b> - Processos e consultas relativas a contratações de obras e serviços de engenharia, comuns ou especiais, que necessitem da participação e do acompanhamento dos profissionais cujo exercício das atividades seja fiscalizado pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), incluindo os serviços vinculados de fiscalização.	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA</b> - Processos e consultas relativas à contratação de serviços com a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.	<input type="checkbox"/>	<b>PATRIMÔNIO</b> - Processos e consultas que tratem do patrimônio imobiliário da União, incluindo os procedimentos de transferência, onerosa ou não, bem como os atos antecedentes necessários.	<input type="checkbox"/>
<b>SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA</b> - Processos e consultas relativas à contratação de serviços sem a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.	<input type="checkbox"/>	<b>RESIDUAL</b> - Processos e consultas cujo tema não se enquadre nos demais.	<input type="checkbox"/>
<b>CONCILIAÇÃO E REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL</b> - Processos ou documentos referentes a Conciliações e que versem sobre Representação em Inquéritos Cíveis do Ministério Público Federal ou do Trabalho.			<input type="checkbox"/>
OBSERVAÇÃO:			



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA  
NÚCLEO JURÍDICO

PARECER n. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU

PROCESSO: 64329.003641/2023-09

ORIGEM: COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR - CRO/7

ASSUNTO: PREGÃO COMUM SERVIÇO DE ENGENHARIA LEI 14.133/2021 VALOR R\$ 436.548,48

EMENTA: SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. ENQUADRAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E DOS DEMAIS ASPECTOS JURÍDICOS DO FEITO. RESSALVAS. ENQUADRAMENTO TÉCNICO E JURÍDICO DO OBJETO DA LICITAÇÃO: CLASSIFICAÇÃO COMO OBJETO DE ENGENHARIA, CLASSIFICAÇÃO COMO OBRA DE ENGENHARIA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA E CLASSIFICAÇÃO COMO SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA OU SERVIÇO ESPECIAL DE ENGENHARIA. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. PARCELAMENTO DO OBJETO. CAUTELAS QUANTO À ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DECLARAÇÃO DE TITULARIDADE DO BEM IMÓVEL E MAPA DE RISCOS. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: DEFINIÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO, ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS, VEDAÇÃO À CONTRATAÇÃO POR HORAS DE TRABALHO, ELABORAÇÃO DA CURVA ABC DOS SERVIÇOS E INSUMOS, ADOÇÃO DO REGIME DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA, DETALHAMENTO DA COMPOSIÇÃO DO PERCENTUAL DE BDI, INCIDÊNCIA DE BDI REDUZIDO SOBRE OS CUSTOS DOS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS, COMPOSIÇÃO DO CUSTO DIRETO DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL, DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS, ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA – ART, ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO E DEFINIÇÃO DAS REGRAS DE MODIFICAÇÃO CONTRATUAL. COMPATIBILIZAÇÃO DAS PEÇAS EDITALÍCIAS. VERIFICAÇÃO, ADAPTAÇÃO OU MOTIVAÇÃO DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. PARECER PELA EXISTÊNCIA DE ÓBICES À REGULARIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo oriundo da COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR - CRO/7, que submete ao exame desta Consultoria Jurídica Especializada Virtual de Obras e Serviços de Engenharia, processo cujo objeto é a realização de licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, para contratação de pessoa jurídica para a prestação de **serviço comum de engenharia** (TR, 1.2), a ser executados sob regime de **empreitada por preço unitário** (TR 8.2), tipo **menor preço** (TR 8.1), **modo de disputa aberto** (pg. 389), objetivando a contratação de empresa de engenharia para a execução da **4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste** – CMNE, situado a Rodovia BR232, KM-12, S/N, Curado - CEP: 50.950-000 - Recife/PE (TR 1.1), no **valor total estimado de R\$ 436.548,48** (TR, 1.1 e 9.1).

2. Os presentes autos foram formalizados originalmente em forma digital e encaminhados de forma digital no Sistema Sapiens, **contendo 442 páginas** na presente data, e foram distribuídos ao Advogado da União signatário para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), encontrando-se instruídos com os seguintes documentos considerados de maior relevância para a análise:

1. Termo de Abertura (pg. 01 e 373);
2. Documento de Formalização da Demanda (DFD) (pg. 06-08);
3. Termo de Autorização para a Abertura do Processo Licitatório (pg. 15-16 e 374);
4. Justificativa Para a Contratação (pg. 06, ETP, 02);
5. Justificativa Para os Quantitativos Propostos (ETP, 07);
6. Justificativa Para o Não Parcelamento do Objeto (ETP, 09);
7. Justificativa Para Vedação Consórcios (TJTR, 18 e pg. 378);
8. Justificativa Para Vedação Cooperativas (TJTR, 19);
9. Autorização para a Contratação (não consta);
10. Designação da Equipe de Planejamento (pg. 09);
11. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
12. Declaração de Disponibilidade e de Adequação Orçamentária (pg. 375);
13. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
14. Declaração Segregação Funções (não consta);
15. Critérios de Sustentabilidade Ambiental (TR, 4.1 e ETP, 04 e 14 e Minuta Contrato, 9.37-9.41);
16. Estudo Técnico Preliminar (ETP) (pgs. 10-13 e 355-359);
17. Mapa de Riscos (pg. 360-362);
18. Termo de Referência (TR) (pgs. 19-40);
19. Subcontratação Limitada a 5,6% (TR 4.6.2);
20. Exigência de Garantia 5% (TR, 4.9, Minuta Contrato, 11.1);
21. Vistoria Facultativa (TR, 4.17);
22. Previsão de Reajuste com Anualidade e Índice INCC (Minuta Contrato, 7.2);
23. Termo de justificativas Técnicas Relevantes (pgs. 60-118);
24. Memorial Descritivo (não consta);
25. Especificações Técnicas (pgs. 120-179);
26. Projeto Executivo, ou Justificativa (TJTR, 13);
27. Planilhas Orçamentárias Analítica e Sintética (pgs. 43-52 e 181-293 e 328-336 e 363-368);
28. Termo Pesquisa Preços (não consta);
29. Pesquisa de Preços (pgs. 304-327);
30. Mapa de Cotações (pg. 302);
31. Análise e Aprovação da Pesquisa de Preços (pg. 376);
32. Composição do BDI (pg.341);
33. Cronograma Físico-Financeiro (pgs. 346);
34. Curva ABC de Insumos e Serviços (pgs. 294-300 e 337);
35. Minuta de Edital (pgs. 391-410);
36. Minuta de Termo de Contrato (pgs. 412-428);
37. Documentos de Titularidade do Imóvel (pgs. 369-370);
38. Lista de Verificação (pg. 02-05);
39. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
40. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);
41. Índice do Processo Com Indicação de Páginas (não consta);
42. Ofício de Encaminhamento à CJU (pgs. 441-442);

É o relatório.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos

pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

4. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.
5. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade,
6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos - conforme o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “a manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.
7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
8. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.
9. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada - a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### 3. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

10. O processo examinado se encontra exclusivamente em meio eletrônico. Por essa razão, todos os atos processuais são realizados e arquivados sob a forma de mídias digitais, cuja validade jurídica é reconhecida pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 2001, e pelo Decreto n. 8.539, de 2015, que tratam da validade dos documentos produzidos em forma eletrônica, bem como do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
11. Portanto, quanto à autoria, convém mencionar que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica, produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 219 do Código Civil - documento nato-digital (art. 10, §1º da MP n. 2.200-2/2001 c/c art. 2º, II, a, do Decreto n. 8.539/2015). Relativamente aos documentos físicos anexados ao processo eletrônico, após procedimento de digitalização, o referido Decreto atribui a esses o valor de cópia autenticada ou de cópia simples, conforme a origem, *in verbis*:

Art. 12. A digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá ser acompanhada da conferência da integridade do documento digitalizado.

§ 1º A conferência prevista no caput deverá registrar se foi apresentado documento original, cópia autenticada em cartório, cópia autenticada administrativamente ou cópia simples.

§ 2º Os documentos resultantes da digitalização de originais serão considerados cópia autenticada administrativamente, e os resultantes da digitalização de cópia autenticada em cartório, de cópia autenticada administrativamente ou de cópia simples terão valor de cópia simples.

12. Por outro lado, o Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020, estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.

13. Destaca-se o fato de que todos os documentos digitalizados deverão ser assinados digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil (art. 5º, I). Portanto, sem a assinatura digital os documentos físicos digitalizados não poderão "...se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público..." (art. 5º, caput).

14. Cabe observar que o reconhecimento de firma ou a autenticação em cartório são dispensáveis, salvo se houver dúvida com relação à autenticidade de documentos físicos, nos termos do Parecer n. 065/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00106.005904/2019-61, Seq. 2). Isso, porém, não dispensa a assinatura eletrônica para os documentos digitalizados destinados a processos eletrônicos.

15. Para se obter a equiparação, além da assinatura digital, os documentos digitalizados deverão seguir os padrões de digitalização exigidos, bem como conter os metadados indicados no Decreto. Por essas razões, recomenda-se que o órgão passe a adotar os padrões exigidos no referido normativo nas futuras remessas de processos eletrônicos.

16. De resto, não cabe a este órgão de assessoramento jurídico conferir as assinaturas digitais ou mesmo físicas apostas aos documentos juntados aos autos. Partimos do pressuposto de que todos os documentos estão devidamente assinados e revestem-se de validade jurídica para todos seus efeitos legais.

17. **Os autos que nos foram submetidos, se encontram formalizados de forma digital no Sistema Sapiens. A formalização do processo está regular.**

18. **Recomenda-se a aposição de índice ao processo enumerando as páginas onde se encontram seus principais documentos**, para maior aperfeiçoamento da formalização em concretização ao princípio da eficiência administrativa.

19. **Merece menção ausência nos autos, ou incompletude, dos seguintes documentos :**

1. Autorização para a Contratação (não consta);
2. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
3. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
4. Declaração Segregação Funções (não consta);
5. Memorial Descritivo (não consta);
6. Termo da Pesquisa Preços (não consta);
7. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
8. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);

20. **Recomenda-se ao consulente que supra a deficiência na instrução trazendo aos autos ou complementando os documentos apontados ao norte, ou indique nos autos onde se encontram, podendo justificar sua ausência, nesse caso sob sua exclusiva responsabilidade.**

#### 4. LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

21. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, passou a estabelecer limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos Órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, na forma do artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento,

orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

22. Sob a égide do revogado Decreto nº 7.689, 2012, que regulava o tema, foi baixada a Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, que estabeleceu normas complementares para o seu cumprimento, prevendo em seu artigo 3º que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os Órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como:

I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;

II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;

III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;

IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e

V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos. Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades Contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.

23. Até que o ato normativo (Portaria nº 249 de 2012) seja revisto ou revogado, conforme determinação contida no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, parece-nos plausível orientar que a autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio - tendo como parâmetro a citada Portaria, adotando as providências necessárias, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente, consoante § 1º do artigo 4º da Portaria nº 249, de 2012.

24. Recomenda-se à área técnica do Órgão assessorado (considerando-se os últimos pacotes fiscais anunciados pelo poder público) verificar a eventual existência de Decretos ou outros normativos relativos a “limites”, "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição" ao empenho de verbas.

25. Assim, **cabe ao órgão avaliar tal enquadramento com base na definição legal e, caso incidente, providenciar oportunamente a autorização correspondente, junto à autoridade competente, de acordo com o valor da contratação, conforme definido na normatização interna do Ministério.**

26. **Não Consta dos autos a declaração pertinente, omissão a ser sanada.**

27. De todo modo, a ausência de tal autorização não é requisito impeditivo para a realização da licitação, pois pode ser concedida em qualquer fase do processo, até o momento de efetiva formalização da contratação, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria MPOG nº 249/2012. Portanto, fica apenas registrado o alerta, para que o órgão a providencie tempestivamente, caso incidente.

## 5. DISPONIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

28. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

29. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

### Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: ([Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021](#))

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

#### **Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

30. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

31. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

32. **O consultante juntou aos autos a declaração pertinente (pg. 375). Pela regularidade.**

33. **Recomenda-se ao consultante que certifique-se de que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, e de que não se trata no caso concreto de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, bem como certifique-se de que atendeu todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

## **6. ENQUADRAMENTO TÉCNICO E JURÍDICO DO OBJETO DA LICITAÇÃO**

34. Na licitação para obras ou serviços de engenharia, a fase de planejamento engloba três etapas sucessivas a fim de enquadrar corretamente o objeto - e decidir elementos fundamentais do certame, tais como as exigências de qualificação técnica e a modalidade licitatória aplicável:

1. classificação como objeto de engenharia;
2. classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia;
3. classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia.

35. Nessa esteira, a Lei 14.133/2021 prevê em seu art. 29, parágrafo único que:

O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

36. De outro lado, o referido "inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei" traz a seguinte conceituação:

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, **não enquadradas no conceito de obra** a que se refere o **inciso XII do caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que 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 dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

37. O "inciso XII do caput" do art. 6º da Lei 14.133/2021 conceitua a obra de engenharia nos seguintes termos:

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

## 6.1 Primeiro passo: classificação como objeto de engenharia

38. O serviço (comum) de engenharia consiste na atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194/66.

39. E, segundo a premissa normativa, somente devem ser consideradas privativas de profissional especializado as áreas de atuação nas quais a ausência de formação específica exponha o usuário do serviço a qualquer risco ou danos materiais à segurança, à saúde ou ao meio ambiente (art. 3º, § 2º, da Lei nº 12.378/2010 e art. 31, § 1º, da Lei nº 13.639/2018).

40. Como singelos exemplos, citem-se os serviços de pintura, colocação de espelhos, instalação de fechaduras, aplicação de pisos cerâmicos, remoção de luminárias, retirada de divisórias em chapas de madeira ou jardinagem em geral - todos devidamente incorporados ao SINAPI.

41. Decerto não representam risco ao usuário ou à segurança, à saúde ou ao meio ambiente - desde que executados por profissional adequadamente capacitado, o qual nunca seria o próprio engenheiro, nem mesmo sob sua supervisão direta.

42. Aliás, as composições analíticas do SINAPI são reveladoras. Os únicos serviços que envolvem a participação direta de engenheiros são aqueles relacionados às fundações e estruturas da edificação, nas classes "fundações e estruturas" (tubulão a céu aberto, alargamento de base de tubulão, perfuratriz com torre metálica, estaca hélice contínua etc.) e "serviços técnicos" (serviços técnicos especializados para acompanhamento de execução de fundações profundas e estruturas de contenção).

43. E ainda assim, nem todos os serviços relacionados às fundações e estruturas contemplam a participação de engenheiro - há itens que só preveem a atuação do pedreiro, por exemplo.

44. De resto, as composições do SINAPI somente se referem aos engenheiros na classe de "serviços diversos", aquela que registra os custos (horistas ou mensalistas) associados aos diversos tipos de profissionais envolvidos na obra, como ajudante ou auxiliar, carpinteiro, eletricista, encanador, serralheiro, azulejista, marmorista, pedreiro, pintor, telhadista, mestre de obras etc.

45. Porém, o engenheiro deverá ser convocado a participar da obra apenas se o serviço efetivamente demandar sua intervenção, por se tratar de atividade privativa da categoria - portanto, ligada essencialmente à garantia da segurança da edificação.

46. Nos demais casos, por mais que a participação do engenheiro possa ser benéfica, não será obrigatória - e a Administração, por lidar com recursos públicos sujeitos a rigorosas prestações de contas, possui baixíssima margem de manobra para contratar engenheiros (e pagar mais caro) para prestarem serviços que não lhes são privativos.

47. No mais, nota-se que o SINAPI também prevê, além dos engenheiros, diversos cargos de técnicos - e tal cenário faz sentido, já que dispõem de importantes atribuições para o desempenho de serviços técnicos nas obras de construção civil, seja diretamente ou conduzindo equipes.

48. Os técnicos industriais, segundo os diplomas que regulamentam a profissão (Lei nº 5.524/68 e Decreto nº 90.922/85), são competentes para projetar, executar e conduzir trabalhos técnicos de instalações, montagens, operação, reparos ou manutenção, nas inúmeras modalidades em que atuam, muitas delas ligadas à construção civil: eletroeletrônica, eletromecânica, eletrônica, mecânica, refrigeração e climatização, soldagem, carpintaria, desenho de construção civil, edificações, saneamento, segurança do trabalho etc.

49. Inclusive, o técnico em edificações pode realizar reformas, desde que não impliquem em estruturas de concreto armado ou metálicas - bem como projetar e dirigir edificações de até 80 m<sup>2</sup> de área construída, desde que não constituam conjuntos residenciais.

50. Também o técnico em eletrotécnica pode projetar e dirigir instalações elétricas com demanda de energia de até 800 kva.

51. Tais exemplos demonstram que nem sempre a participação do engenheiro se mostra obrigatória nas diversas atividades de construção civil - reputando-se, por presunção legal, que a formação profissional do técnico seja suficiente e adequada para desempenhá-las com o nível necessário de aptidão técnica.
52. Frente a tal cenário, no âmbito de uma contratação pública, se os serviços podem ser regularmente prestados por profissionais de diferentes perfis de formação (pedreiros, serralheiros ou técnicos industriais, por exemplo), então exigir que sejam prestados ou supervisionados por engenheiros afrontaria os princípios da competitividade, economicidade e razoabilidade – além de negar o exercício profissional legalmente reconhecido às demais categorias.
53. Já no âmbito das empresas, se os serviços podem ser prestados por firmas de ramos distintos, sem a intervenção intrínseca de engenheiros, então também não caberia limitar a participação na licitação apenas às empresas de engenharia registradas junto ao CREA.
54. O cenário seria distinto se estivéssemos diante de uma obra de construção de edificação, na qual faz sentido incluir serviços acessórios na contratação e exigir que todos sejam executados por uma empresa de engenharia - justamente em razão da inviabilidade técnica e/ou econômica de separá-los. É razoável (e recomendável) que a própria construtora execute também os serviços de instalação de pisos, espelhos, fechaduras, pintura e até mesmo jardinagem, a fim de entregar um edifício pronto e acabado à Administração - senão, esta receberia um "esqueleto" e lhe caberia realizar inúmeras licitações complementares até equipar e operacionalizar o prédio.
55. Aliás, historicamente, é por tal motivo que o SINAPI abrange serviços de espectro tão amplo, pois grande parte das obras financiadas pela Caixa Econômica Federal compreende a construção e entrega de edificações completas.
56. Cabe avaliar individualmente os serviços inclusos em cada grupo, a fim de verificar quais efetivamente demandam ou não a intervenção de engenheiro.
57. Se alguns serviços do grupo não demandarem a intervenção de engenheiro, e outros sim, então só deverão ser mantidos todos no mesmo grupo caso demonstrada objetivamente a inviabilidade técnica e/ou econômica de separá-los em itens ou grupos distintos.
58. Se nenhum dos serviços do grupo demandar a intervenção de engenheiro, então não caberá exigir a participação restrita às empresas de engenharia, por meio de requisito de qualificação técnica (registro da empresa junto ao CREA).
59. De todo modo, tal condição é essencial e deve ficar muito clara no edital: apenas os grupos de serviços tecnicamente qualificados como de engenharia - que necessitem da participação ou acompanhamento de engenheiro - podem exigir o registro da empresa e dos profissionais junto ao CREA. Quaisquer outros serviços que não se qualifiquem tecnicamente como tal não podem formular tal exigência, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame.
60. Porém, por razões óbvias, e nos termos da Orientação Normativa AGU nº 54/2014, tal análise não compete ao órgão jurídico, e sim ao setor técnico do órgão licitante, com o auxílio de profissional habilitado de engenharia - justamente quem detém o conhecimento técnico para avaliar se o serviço necessita ou não da participação e acompanhamento de engenheiro.
61. Assim, no presente feito, cumpre ao setor técnico realizar tal avaliação expressamente, para cada grupo de serviços licitados - readequando as exigências de qualificação técnica correspondentes, de acordo com cada classificação resultante.

## 6.2 Segundo passo: classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia

62. Em matéria de licitação pública, a diferenciação entre obras e serviços não traz solução definitiva. Certamente não basta a mera escolha aleatória do vocábulo para diferenciar a obra do serviço, como alerta Marçal Justen Filho:

Mas há casos nos quais se aproximam as figuras de obra e de serviço e a Lei não fornece solução, inclusive pela proximidade semântica dos verbos existentes nos incs. I e II. Quando se caracteriza uma "recuperação" e quando há uma "reparação"? Quando há uma "reforma" e quando há uma "adaptação"? Suponha-se o caso de "reforma" de um imóvel que importe a demolição parcial da edificação. Nesse caso, existirá "obra" ou "serviço"? Enquanto reforma, trata-se de obra; enquanto demolição, é serviço. A pintura de um imóvel é obra ("reforma" ou "recuperação") ou serviço ("conservação" ou "manutenção")? (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo, Dialética, 2005, p. 95)

63. Assim, é necessário buscar elementos adicionais para efetuar tal distinção.

64. Conforme consta no Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União (item 1.2), pode-se dizer que obra é toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente.

A ideia de novidade deve dirigir o conteúdo do conceito, a fim de adaptar-se à exemplificação legal de que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.

65. Em sentido similar, associando a novidade a uma "alteração significativa", tem-se a orientação da CGU/AGU, conforme PARECER N° 075/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União n° 725/2013:

82. Conclui-se, portanto, com apoio em Doutrina autorizada sobre o tema, que a solução pragmática e mais segura a ser conferida nas hipóteses em que a atividade se encontrar na zona cinzenta da definição dos conceitos de obra e serviço contida no art. 6º da Lei n° 8.666/93, gerando dúvida acerca do serviço ou obra de engenharia, é a seguinte:

- a) Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia, vedada a adoção do pregão;
- b) Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão, desde que se trate de serviço comum.

66. Já a Orientação Técnica IBR n° 02/2009, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, tenta trazer algumas definições mais concretas para cada tipo de obra:

3.1 - Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.

3.2 - Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.

3.3 - Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.

3.4 - Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.

3.5 - Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

67. A mesma Orientação Técnica também traz as seguintes definições:

4.1 - Adaptar: transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.

4.2 - Consertar: colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.

4.3 - Conservar: conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previsto no projeto.

4.4 - Demolir: ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.

4.5 - Instalar: atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.

4.6 - Manter: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

4.7 - Montar: arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser considerada fabricação.

4.8 - Operar: fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

4.9 - Reparar: fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar.

4.10 - Transportar: conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia

68. Consequentemente, entendemos que serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em bem material já existente. Não se cria

coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

### 6.3 Terceiro passo: classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia

69. De acordo com o art. 6º da Lei 14.133/2021:

XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - **bens e serviços especiais**: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do **caput** deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

70. Na interpretação de Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública” (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37).

71. O mesmo conceito define o serviço comum de engenharia, segundo o Parecer nº 075/2010/DECOR/CGU/AGU:

“(…) pode definir serviço comum de engenharia como aquele que obedece a padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente no edital, estando disponível a qualquer tempo no mercado próprio, com características, quantidades e qualidades padronizadas, sem alta complexidade técnica, e sem necessidade de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de um engenheiro especializado.”

72. E, como bem ressalta o TCU, “o conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade” (Acórdão nº 1.287/2008 – Plenário).

73. Prossegue o TCU: “a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico” (Acórdão nº 2.806/2014 – 1ª Câmara).

74. Portanto, no mesmo sentido da nova lei, no entendimento do TCU, o foco da definição de bem comum são as “características padronizadas”.

75. **Verifico que o consulente classificou o objeto como serviço comum de engenharia, ao Termo de Referência (TR, 1.2), o que, sem adentrar ao mérito técnico, é regular, cabendo ao setor técnico certificar-se de que a devida motivação técnica para tanto foi apresentada em conformidade com as diretrizes ora levantadas.**

## 7. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

76. **Uma vez classificado o objeto como serviço comum, é obrigatória a adoção do pregão eletrônico, nos termos do art. 6º combinado com o art. 29 parágrafo único, ambos da Lei 14.133/2021:**

XLI - pregão: modalidade de licitação **obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

(...)

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

77. Portanto, **prevalece o enquadramento técnico do objeto como serviços comuns de engenharia - para os quais, sem adentrar ao mérito técnico de tal classificação, é acertada a adoção da modalidade licitatória pregão.**

## 8. TRATAMENTO DIFERENCIADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

78. Em vista da Lei 8.666/93 não ter previsto tratamento diferenciado às micro empresas e às empresas de pequeno porte, foi a Lei Complementar nº 123, de 2006 que trouxe ao ordenamento jurídico normas gerais para tanto. Tais medidas constam dos artigos 42 a 49 da LC 123/2006 e **foram expressamente acolhidas pela Lei 14.133/2021**, ao art. 4º, **com algumas restrições:**

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, **ao item** cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de **contratação de obras e serviços de engenharia**, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, **devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

79. **Quanto ao enquadramento ou não no tratamento diferenciado**, ressalta-se que, antes da nova Lei, o critério utilizado para fins de aplicar, ou não, o direito de preferência em licitações era a receita bruta auferida no ano-calendário, sem qualquer relação com o valor dos contratos firmados.

80. Com a nova Lei, passa a ser necessário analisar os contratos firmados no ano-calendário da licitação. **Caso a soma dos contratos firmados no ano-calendário da licitação venha ultrapassar o limite de R\$4.800.000,00 tanto para microempresa quanto para a empresa de pequeno porte, ambas poderão participar da licitação, mas não poderão gozar do tratamento diferenciado** já que, de acordo com a nova Lei de Licitações, a obtenção de benefícios constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, **devendo o órgão exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

81. Estabelece o art. 4º, § 3º que para o caso de contratações com vigência superior a um ano, utiliza-se o valor anual do contrato para fins de aplicação do valor já mencionado.

82. Em se tratando de licitação para aquisição de bens **ou contratação de obras e serviços de engenharia exclui-se o tratamento diferenciado quando a licitação cujo valor estimado (e não o item) alcançar valor superior a R\$4.800.000,00, ou seja**, superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, critério igualmente válido tanto para as empresas de pequeno porte quanto para as micro empresas, já que igualmente aqui o legislador não fez distinção (art. 4º, § 1º, inc. II). Nota-se aqui diferença de tratamento legislativo entre as obras e serviços de engenharia e a contratação de bens e serviços em geral, que seguem o inc. I do art. 4º, § 1º, onde o cálculo se dá por item.

83. **Uma vez adotado o tratamento diferenciado, em síntese**, as ME-EPP dispõem de prazo adicional para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista no momento da habilitação em procedimentos licitatórios (LC 123: arts. 42 e 43) e preferência de contratação em caso de empate de propostas (LC 123: arts. 44 e 45) assim como há hipóteses de licitação exclusiva para ME-EPP, de exigências no edital para que os vencedores subcontratem ME e EPP e do estabelecimento de cotas para fornecimento pelas ME-EPP de bens e serviços de natureza divisível (LC 123: arts. 47 e 48), sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas equiparadas.

84. A Lei 14.133/2021 trouxe ainda benefícios complementares à LC 123/2006:

- o no caso da participação em certame licitatório de consórcios compostos, em sua totalidade, de ME e EPP, não se aplica o acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira (art. 15, § 2º).
- o a possibilidade de receberem o pagamento devido sem que a Administração Pública observe a ordem cronológica das obrigações (art. 141, § 1º, II), sujeita a duas condições: a) a prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente; b) a demonstração do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

## 8.1 Licitação Exclusiva

85. O art. 6º do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015.

86. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

87. No que tange à incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC 123/2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

88. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

89. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

90. **Caso confirmada, por engenheiro ou arquiteto do órgão, a inviabilidade do parcelamento, ou caso eventual parcelamento resulte em itens, lotes ou grupos de valores superiores a R\$ 80.000,00, ou justificadamente incida uma das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, acertada será a opção do Órgão em destinar o certame à ampla participação de empresas. Caso contrário, eventuais itens, lotes ou grupos de valores até R\$ 80.000,00 deverão ser destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.**

## 8.2 Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa

91. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

1. de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
2. de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

92. **A autoridade competente do órgão deve avaliar a conveniência e a oportunidade de adotar esses tratamentos diferenciados no caso concreto, com a apresentação das respectivas justificativas.**

93. Em observância ao artigo 48, II, da Lei Complementar nº 123, de 2006 (com a redação da Lei Complementar nº 147, de 2014), bem como no artigo 7º do Decreto nº 8.538, de 2015, **o Órgão deve avaliar a possibilidade de estabelecer a obrigação de subcontratação de etapas específicas da contratação a microempresas e empresas de pequeno porte**, ao preço obtido no certame aberto, sugerindo-se à área técnica avaliar, portanto, a viabilidade da aplicação ao caso concreto do referido art. 48, II, da LC n. 123, de 2006, observados os requisitos

estabelecidos no seu regulamento, o Decreto nº 8.538, de 2015, com o correspondente ajuste nas minutas contidas nos autos.

94. Vejamos o que prescreve o artigo 7º do Decreto nº 8.538, de 2015:

Art. 7º Nas licitações para contratação de serviços e obras, os órgãos e as entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de rescisão contratual, sem prejuízo das sanções legais, determinando:

I - o percentual mínimo a ser subcontratado e o percentual máximo admitido, a serem estabelecidos no edital, sendo vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação;

II - que as microempresas e as empresas de pequeno porte a serem subcontratadas sejam indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação e ao longo da vigência contratual, seja apresentada a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º;

IV - que a empresa contratada comprometa-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e

V - que a empresa contratada responsabilize-se pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação.

§ 1º Deverá constar do instrumento convocatório que a exigência de subcontratação não será aplicável quando o licitante for:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte;

II - consórcio composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 1993; e

III - consórcio composto parcialmente por microempresas ou empresas de pequeno porte com participação igual ou superior ao percentual exigido de subcontratação.

§ 2º Não se admite a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios.

§ 3º O disposto no inciso II do caput deverá ser comprovado no momento da aceitação, na hipótese de a modalidade de licitação ser pregão, ou no momento da habilitação, nas demais modalidades, sob pena de desclassificação.

§ 4º É vedada a exigência no instrumento convocatório de subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas.

§ 5º Os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 6º São vedadas:

I - a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica, assim definidas no instrumento convocatório;

II - a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte que estejam participando da licitação; e

III - a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham um ou mais sócios em comum com a empresa contratante.

95. Para a adoção deste tratamento diferenciado, algumas cautelas devem ser adotadas, valendo recomendar que o órgão verifique se esse tratamento diferenciado está sendo aplicado de forma refletida. Assim, **há a necessidade de que o Setor Técnico defina quais serviços podem ser eventualmente subcontratados não se atendo exclusivamente ao percentual de subcontratação ou à utilização de regra genérica.**

96. **Em todo caso não poderão ser contratadas aquelas parcelas consideradas relevantes, as quais foram selecionadas pela Administração para a comprovação da capacidade técnica (TCU, Acórdão 3144/2011-Plenário).**

## 9. PARCELAMENTO DO OBJETO

97. Em princípio, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

98. A lei 14.133/2021 trouxe as seguintes disposições a ser observadas sobre este tema:

Art. 40 (...) § 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

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.

99. Conforme aponta Marçal Justen Filho à luz da legislação anterior, mas perfeitamente aplicável à norma atual:

“a regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207)

100. Com fundamento na norma anterior, mas igualmente aplicável à norma atual, o Tribunal de Contas da União passou a reiterar, em suas deliberações, a obrigatoriedade de admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostrasse passível de divisão, o que culminou na consolidação desse entendimento por meio da Súmula n. 247:

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 disporde 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.

101. Assim, se a obra ou serviço de engenharia abranger uma gama de outros serviços, o órgão deve analisar a possibilidade de parcelar o objeto da disputa sob a luz do preceito legal apontado e da Súmula do TCU. Se, após essa análise, concluir que a divisão acarretará prejuízo para o conjunto, ao órgão assessorado incumbe consignar expressamente nos autos os motivos de ordem técnica e/ou econômica que sustentam sua decisão.

102. De todo modo, a previsão de um "grupo" único contemplando dezenas (quicá centenas) de serviços de diferentes classes deve ser evitada, priorizando-se o parcelamento em grupos menores.
103. Por outro lado, idêntico critério deve nortear o gestor público se a obra de engenharia abarcar o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total. Via de regra, essa situação também deve ensejar a realização de contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste tal exigência.
104. Um exemplo didático refere-se à construção de um terminal aeroportuário, em que a Infraero não justificou a opção pela contratação conjunta dos equipamentos eletromecânicos, tais como pontes de embarque, esteiras de bagagens, escadas rolantes e elevadores (Acórdão nº 2.293/2013 - Plenário).
105. Já em uma obra ferroviária, o TCU recomendou ao órgão que "avalie a economicidade de se deixar o fornecimento de dormentes a cargo das contratadas, passando a promover o fornecimento em separado desse insumo caso os estudos revelem ser essa a alternativa mais econômica" (Acórdão nº 1.129/2009 - Plenário).
106. E mesmo a contratação conjunta dos serviços de engenharia com o fornecimento de mobiliário também já foi questionada (Acórdão nº 1.341/2013 - Plenário).
107. Assim, cabe ao setor técnico analisar detidamente as circunstâncias do caso concreto e, se for o caso, indicar expressamente nos estudos técnicos preliminares as razões técnicas e/ou econômicas que demonstrem a inviabilidade do parcelamento no caso concreto - seja em relação à multiplicidade de serviços (agrupamento de itens), seja em relação ao fornecimento de materiais e equipamentos.
108. Recomenda-se especial atenção com equipamentos ou materiais de significativo peso econômico (em relação ao valor total estimado da contratação) que possam ser adquiridos em separado, conforme as praxes do mercado fornecedor.
109. Lembramos também que a remissão a argumentos genéricos - como "interdependência dos serviços", "gestão centralizada", "dificuldade de apuração de responsabilidades", "preocupações com segurança" e "ganhos de escala" - não atende plenamente tal premissa, por se aplicarem à generalidade de todas as obras - e, em muitos casos, os mesmos textos padrão costumam ser repetidos em múltiplos processos.
110. Se tais alegações forem consideradas suficientes, então o parcelamento poderia ser afastado em praticamente toda e qualquer obra - perdendo o caráter de "exceção" e tornando-se a "regra geral".
111. Vejamos o que diz o interessante Acórdão nº 525/2012 – Plenário do TCU:

Instada a justificar essa escolha excepcional, a CBTU argumentou, em síntese, que:

"ao licitar o serviço de patrocínio e de acompanhamento de mais de seis mil processos, permitir-se-ia aos licitantes interessados formularem preços unitários menores do que aqueles que seriam obtidos por uma licitação por lotes, justamente por conta da economia de escala."

"não houve comprometimento da competitividade, pois sete licitantes apresentaram propostas, número que seria razoável em licitações do gênero."

"em experiências anteriores, efetuadas de forma descentralizada, foram obtidos custos maiores e grande dificuldade operacional, pois cada contratado teria um procedimento diferente, sem a necessária uniformização ou padronização de ações afetas ao objeto licitado, resultando na ausência de condições de atendimento satisfatório às demandas da entidade."

"a reunião de todos os processos, que são gerenciados pelo Departamento Jurídico (cujo contingente de pessoal é bastante reduzido), no objeto de uma única licitação traz o benefício da uniformização de ritos, procedimentos, estratégias jurídicas, linhas de defesa e controle técnico uniforme na condução dos processos. Tal procedimento resultaria em melhoria na eficiência e no resultado dos trabalhos a serem prestados, bem como no controle e gerenciamento."

Apesar da razoabilidade dos argumentos, a empresa não apresentou qualquer estudo técnico, financeiro ou de pesquisa de mercado que pudesse amparar suas conclusões e permitir a formação de juízo de convicção acerca das vantagens de se promover uma única contratação centralizada.

Tratando-se de objeto cujo parcelamento é técnica e economicamente viável, como é o caso do presente processo, a opção pelo não parcelamento deve ser devidamente justificada nos autos do processo administrativo, previamente ao lançamento do edital, viabilizando o controle da legalidade e da economicidade dos atos da administração, conforme preconiza a Constituição.

112. Lembramos que o princípio da motivação implica indicar os fatos e fundamentos jurídicos que sustentam o ato administrativo, de forma explícita, clara e congruente, segundo dispõe a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal. Não basta reproduzir frases feitas - é necessário analisar as circunstâncias de cada caso concreto e elaborar um documento que retrate todo o raciocínio empreendido pelo gestor para chegar àquela decisão.

113. Ainda que todas as edificações estejam localizadas no mesmo município, as premissas fundamentais de ampla competitividade e economicidade (que devem nortear qualquer licitação pública) poderiam demandar a contratação em separado dos serviços destinados a cada edificação, ou a cada complexo de edificações.

114. Afinal, pode-se imaginar que existam empresas menores com capacidade logística para executar apenas quantitativos parciais dos serviços, atendendo com eficiência e qualidade um conjunto de prédios de menor porte - mas que não teriam condições de atender à totalidade dos imóveis.

115. A divisão do objeto em lotes menores - um para cada edificação ou para cada complexo de edificações, conforme o caso - propiciaria a participação de empresas menores que não dispõem de capacidade financeira ou logística para executar simultaneamente todos os serviços.

116. Mesmo porque, a divisão em lotes menores também reduz proporcionalmente os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica da licitação, aumentando o universo potencial de fornecedores - e, com a maior competitividade, espera-se também a queda de preços.

117. Qualquer avaliação do parcelamento deve levar em conta ambos os pilares: economicidade e competitividade. “Em regra, nos termos da lei, o menor preço é alcançado com o máximo de concorrência, de modo que o uso do critério da economia de escala, conquanto também deva ser considerado, precisa dispor de indicativos claros e suficientes de sua vantagem concreta frente à correspondente diminuição da disputa” (Acórdão nº 3.643/2013 - Plenário do TCU).

118. A orientação jurídica é para que os grupos de serviços sejam subdivididos de acordo com o local a ser atendido – seja por edificação ou complexo de edificações, conforme as melhores oportunidades de explorar o mercado local de fornecedores e obter a proposta mais vantajosa para cada contratação específica.

119. **O consultante apresenta justificativa técnica para o não parcelamento (ETP, 09) o que é formalmente regular.**

120. **Sem adentrar ao mérito técnico, orientamos ao órgão que revise e verifique a necessidade de complementação da justificativa apresentada no ETP, para que analise detidamente as circunstâncias do caso concreto e indique expressamente as razões técnicas e/ou econômicas que inviabilizam o parcelamento em relação aos três aspectos levantados: a) multiplicidade de serviços (agrupamento de itens); b) fornecimento de materiais e equipamentos; c) múltiplas edificações.**

## 10. CAUTELAS QUANTO À ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

121. É responsabilidade do órgão licitante, com base em critérios objetivos, e obedecendo aos parâmetros legais eventualmente existentes, definir os limites da necessidade a ser atendida e a melhor forma de atendê-la. Numa licitação, deve descrever de forma completa as características e requisitos dos materiais e serviços a serem prestados, além das obrigações envolvidas, pois desses elementos depende a boa execução do contrato.

122. Por tal motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação do objeto.

123. Contudo, devemos abordar alguns aspectos fundamentais que, embora se aproximem do campo técnico, também influem na legalidade do feito e, portanto, não podem ser ignorados.

124. A propósito, os tópicos seguintes serão abordados em tese, considerando que um processo de licitação de engenharia pode conter centenas ou até milhares de páginas de especificações técnicas - e esta Consultoria Jurídica não deteria conhecimento técnico (ou competência legal) para esmiuçar tal conteúdo em busca de potenciais inconsistências.

125. Observância da regulamentação técnica aplicável: Lembramos que a especificação das obras e serviços executados pela Administração deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei nº 4.150/62.

126. Já a Lei nº 5.966/73 instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais. Seu órgão normativo é o Conmetro e seu órgão executivo central é o Inmetro.

127. Nos termos da Lei nº 9.933/99, todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos a regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor. O Conmetro é o órgão competente para expedir tais atos normativos e regulamentos técnicos, nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços – podendo atribuir tal competência também ao Inmetro.

128. Nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, tais regulamentos técnicos devem abranger os seguintes aspectos: a) segurança; b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; c) proteção do meio ambiente; e d) prevenção de práticas enganosas de comércio. Também deverão considerar, quando couber, o conteúdo das normas técnicas adotadas pela ABNT.

129. As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que atuem no mercado para prestar serviços ou para fabricar, importar, instalar, utilizar, reparar, processar, fiscalizar, montar, distribuir, armazenar, transportar, acondicionar ou comercializar bens são obrigadas ao cumprimento dos deveres instituídos pelos atos normativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, inclusive regulamentos técnicos e administrativos.

130. Cabe lembrar que as regulamentações técnicas não influenciam apenas as especificações dos bens ou serviços, mas, por vezes, também afetam outros elementos fundamentais da licitação, como a habilitação jurídica (por exemplo, exigência de autorização de funcionamento ou de licenciamento da empresa junto ao órgão competente) e a qualificação técnica (por exemplo, exigência de responsável técnico com determinada formação).

131. Tratando-se de matéria técnica, recomenda-se ao órgão verificar e confirmar a observância das regulamentações técnicas aplicáveis na definição do objeto licitado e dos demais requisitos eventualmente afetados, como as exigências habilitatórias.

132. Indicação de marca para materiais:

133. A respeito do tema a nova Lei de Licitações, 14.133/2021 traz os seguintes dispositivos pertinentes:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do **caput** deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente

vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.

§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.

134. Assim, poderá a Administração demandar a exigência de marca se demonstrar que, tecnicamente, trata-se do único produto disponível no mercado que atende satisfatoriamente a suas necessidades, restando inviável sua substituição por outro de características ou especificações similares.

135. Vejamos, a propósito, a doutrina de Dora Maria de Oliveira Ramos elaborada à luz da legislação anterior, mas perfeitamente aplicável diante das previsões da nova lei:

“É importante que se perceba, no entanto, que a vedação atinge a escolha imotivada da marca, posto que, nesse caso, o administrador está violando o direito de todos que se encontrem em iguais condições de atender a uma necessidade da Administração, e que, dessa forma, têm frustrado seu direito de participar do procedimento em função de uma exigência descabida do Poder Público.

Não obstante, se a Administração necessita de um bem determinado, com características tais que somente uma marca específica é capaz de atender, não existe, em princípio, uma pluralidade de contratantes potenciais, vez que apenas aquela marca atende às necessidades do órgão público.

Ressalte-se, no entanto, que deve haver uma justificativa sólida para essa preferência. Justificativas genéricas - como “é a que melhor atende aos interesses da Administração”, “por ser de melhor qualidade”, “por preservar a qualidade de ensino” - não são suficientes, por si sós, para autorizar que a Administração inclua em seu instrumento convocatório a preferência por tal ou qual marca. É necessário que a justificativa demonstre que, tecnicamente, só aquela marca atende às necessidades específicas da Administração, perfeitamente individualizadas e demonstradas.”  
(*Temas polêmicos sobre licitações e contratos*, 5ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 67)

136. Na interpretação da lei anterior, o TCU já sedimentou posicionamento no seguinte sentido:

1. como regra geral, a indicação da marca só pode ser feita de modo exemplificativo, a fim de fornecer aos licitantes um parâmetro de especificação técnica para o produto a ser adquirido. Nessa situação, deve vir sempre acompanhada das expressões “ou similar” ou “ou equivalente”, para deixar claro que o exemplar de qualquer outra marca será admitido, desde que apresente equivalência àquele nominado;
2. como exceção, e desde que fundamentada em robusta justificativa objetiva, a Administração poderá exigir que o produto ofertado seja de determinada marca, com base na imprescindibilidade daquelas especificações para o atendimento da necessidade administrativa, somada à inexistência de outros produtos similares que as cumpram de forma satisfatória.

137. São exemplos de tal jurisprudência os Acórdãos nº 2.300/2007, 816/2010, 1.028/2012 e 2.216/2013 – Plenário; nº 1.861/2012 e 4.680/2012 – 1ª Câmara; nº 1.344/2009, 5.339/2009, 6.640/2009, 1.416/2010 e 2.035/2013 – 2ª Câmara.

138. Abrimos um parêntese para registrar que tal posicionamento do TCU, quanto à possibilidade de indicação de marca como referência de qualidade de forma ampla e irrestrita, nos parece problemático, em vista do princípio do julgamento objetivo intrínseco à licitação pública. Isto porque as expressões “ou similar” e “ou equivalente” são subjetivas. Qual critério será utilizado para, na fase de aceitação da proposta, definir se o produto ofertado pelo licitante efetivamente possui qualidade similar ou equivalente àquele expressamente indicado pelo órgão como referência?

139. Assim, ao invés de indicar marcas como referência de qualidade, é mais apropriado prever especificações técnicas que possam ser demonstradas objetivamente e permitam assegurar os padrões de desempenho e qualidade esperados para o produto. Desta forma, o produto de qualquer marca que cumprir as especificações técnicas demandadas atenderá à necessidade do órgão.

140. Caso determinada marca possua alguma característica extra que a torne mais adequada para a aplicação pretendida, então tal característica – e não a marca – é que deve ser inserida na especificação do objeto, para que seja exigida de quaisquer marcas ofertadas (lembrando que, obviamente, devem ser respeitadas as premissas basilares quanto aos limites da especificação do objeto: garantia da competitividade, razoabilidade e economicidade, observância da isonomia, etc.).

141. Assim, apesar do respaldo dado pela jurisprudência do TCU à indicação de marca como referencial de qualidade, mediante aposição das expressões “ou similar” ou “ou equivalente”, nossa recomendação aos órgãos

assessorados é para que analisem a viabilidade de adotar o procedimento alternativo mais compatível com o princípio do julgamento objetivo, com foco nas especificações técnicas diferenciais dos produtos reputados de qualidade.

142. Aliás, a mesma recomendação também se aplica à frequente previsão de que os materiais utilizados na execução dos serviços sejam de “primeira qualidade” – expressão subjetiva que permite interpretações casuísticas e até acusações eventuais de direcionamento. Não significa, por óbvio, deixar de lado a preocupação com a qualidade dos produtos, mas sim traduzi-la em especificações técnicas que permitam aferir objetivamente tal elemento.

143. Todavia, como visto, é a própria jurisprudência consolidada do TCU que admite a indicação de marca como referencial de qualidade, de modo que os órgãos adeptos de tal metodologia contam com este importante respaldo. Porém, devem assegurar, no caso, a aceitação sem restrições dos produtos tidos por similares ou equivalentes – do contrário, poderá configurar-se a exigência implícita de marca, obviamente também vedada pelo ordenamento jurídico.

144. Observância dos princípios da razoabilidade e economicidade: Na definição do produto ou serviço que será contratado para atender à necessidade administrativa, o órgão público deve sempre ter em mente que, por gerir recursos públicos, não possui a mesma liberdade de escolha que qualquer cidadão tem ao gerir seus recursos privados.

145. Nas licitações públicas, como bem resume o TCU, “as exigências quanto às especificações técnicas de determinado produto a ser adquirido devem ser somente aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades específicas da administração em termos de desempenho, durabilidade, funcionalidade e segurança.” (Acórdão nº 2.476/2008 – Plenário)

146. Assim, devem ser afastadas as características supérfluas, extravagantes ou que agreguem meramente luxo ou comodidade ao produto ou serviço, em ofensa aos princípios da razoabilidade e economicidade, bem como ao interesse público.

147. Para dar um exemplo periodicamente em voga nos noticiários: na aquisição de gêneros alimentícios para residências oficiais de ocupantes de cargos públicos, costuma ser rechaçada a inclusão de produtos luxuosos como caviar, escargot, lagosta, trufa branca, etc. – pois, numa análise objetiva, não é razoável que recursos públicos financiem tal extravagância de altíssimos preços ligados mais ao status que à natureza ou finalidade dos alimentos.

148. Outro exemplo refere-se aos equipamentos de informática, para os quais são expressamente vedadas especificações que não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade (art. 2º, II, Decreto nº 7.174/2010). Imagine-se a aquisição de um computador com desempenho de ponta, porém destinado à utilização como mero editor de texto, obviamente muito aquém do potencial de sua configuração, pelo qual se pagou preço bem superior ao dos computadores mais simples, que atenderiam perfeitamente à necessidade do usuário.

149. Assim, verifica-se a necessidade de ponderação e apresentação de justificativa técnica, sempre que houver risco de encarecer a contratação ou enfraquecer a competitividade. Como bem ressalta o TCU, “não pode a Administração, mesmo no exercício de poder discricionário, afastar-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, eficiência e economicidade. Decidindo por solução diversa ou mais onerosa que a usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-se o administrador a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade. O penhor da legalidade de sua ação é os fundamentos que apresenta, a força da justificativa que embasa a decisão.” (Acórdão nº 2.470/2013 – Plenário)

150. Vejamos, aliás, outros julgados elucidativos do TCU aplicáveis ao tema:

- “9.7. alertar (...) a Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto às seguintes impropriedades constatadas: (...) 9.7.4. não realização do levantamento, do registro e da justificativa dos requisitos ou funcionalidades do bem/serviço a ser contratado, de forma a deixar claramente demonstrado e fundamentado nos autos o nexo entre cada requisito exigido e o seu correspondente benefício para a contratação, a fim de evitar a indevida remuneração de requisitos dispensáveis e o direcionamento ou favorecimento em licitações (arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; art. 19, § 2º, da IN-SLTI nº 2/2008 e arts. 10, inciso III, 11, 12 e 14, inciso VIII e § 3º, inciso I, da IN-SLTI nº 4/2008);” (Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário)
- “Assim, é provável que fornecedores de processadoras de filmes de Raios-X mais baratas, e igualmente aptas a atender às necessidades da Administração, tenham deixado de participar do certame por verificar que seus produtos não correspondiam às especificações do edital. (...) 9.7. determinar ao INTO que, em futuras aquisições de equipamentos: 9.7.1. somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório; 9.7.2. faça constar dos processos administrativos correspondentes os estudos e levantamentos que fundamentem a fixação das especificações técnicas constantes dos termos de referência;” (Acórdão nº 310/2013 – Plenário)
- “9.2.1. procure planejar melhor suas licitações, de modo a somente lançar edital após haver certeza quanto às especificações dos bens a serem adquiridos em face das reais necessidades que motivaram a intenção de contratá-los, a fim de evitar riscos de aquisição de bens com especificações excessivas, desnecessárias e que causem injustificada elevação dos custos, mormente quando há alternativas que

privilegiem o atendimento às demandas desse órgão e de seus programas sem perder de vista o princípio da economicidade (...);” (Acórdão nº 1.711/2010 – 2ª Câmara)

- o “1.7.1. à Prefeitura de Buritinópolis/GO que faça constar, nos futuros processos licitatórios destinados à aquisição de equipamentos pesados, custeados com recursos federais, a motivação e os estudos que conduziram a elaboração da especificação mínima exigida para tais equipamentos.” (Acórdão nº 5.554/2012-2ª Câmara)

151. Ao final, o limite da atuação do administrador é a razoabilidade, como indica o TCU no Acórdão nº 445/2008 – Plenário: “Não há de se considerar descabida a exigência relativa às especificações do objeto da licitação que não extrapola os limites do razoável, e que, assim, insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração.”

152. **Recomenda-se ao setor técnico do órgão assegurar que a definição das especificações exigidas para os serviços e materiais licitados observa tais noções de razoabilidade e economicidade, frente à finalidade de utilização pretendida – e, se for o caso, excluindo requisitos que eventualmente se mostrem desarrazoados, sobretudo aqueles que encarecerem a contratação de forma desproporcional.**

## 11. SISTEMA SINAPI

153. Com o objetivo de exercer maior controle sobre o processo de fixação dos preços nas obras e serviços de engenharia, tem-se mantido uma espécie de cultura de tabelamento por pesquisa dos preços dos insumos e serviços de engenharia, desde o Decreto-Lei n. 185/67, ocasião em que já havia sido criada a “Tabela Geral de Preços Unitários, variável para as diversas regiões do País” (art. 3º). Por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano 2000, passou-se a utilizar como parâmetro de aceitabilidade dos custos unitários de obras o “Custo Unitário Básico – CUB – por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até trinta por cento para cobrir custos não previstos no CUB”.

154. A partir de 2003, passou-se a adotar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, por meio da Lei 10.524/2002 (LDO 2003, art. 93), diante da inviabilidade de manutenção do tabelamento ou da utilização de critérios fixados por entidade fora da supervisão estatal. Entretanto, a obrigatoriedade da utilização da mediana dos preços indicada pelo Sinapi surgiu apenas por ocasião da LDO 2004 (Lei n. 10.707/2003, art. 101), mas sem o nível de detalhamento atual.

155. Esse sistema serve não apenas como instrumento de controle e de fixação de critérios de aceitabilidade. Embora seja comumente denominado de “tabela SINAPI”, insta observar que se trata de um conjunto de dados estruturado que compreende, dentre outros aspectos, o cálculo analítico, com o detalhamento dos profissionais necessários a cada etapa do empreendimento, seus respectivos coeficientes de produtividade, discriminação dos insumos necessários, bem como o cálculo dos encargos trabalhistas e sociais, levando em consideração as diferenças regionais, como a existência ou não de desoneração tributária.

156. No Sistema existem dois tipos de relatórios (tabelas). A primeira é denominada de “Preços dos Insumos” e indica os valores associados à média de preços encontrada para os materiais e para a mão de obra indicada. Esses valores são utilizados para a elaboração do cálculo analítico dos custos unitários (composição do custo unitário), que, por sua vez, dá origem aos custos de composição sintética (custo unitário de referência), nos quais são discriminadas as mais diversas atividades/etapas envolvidas nos empreendimentos de engenharia civil e os respectivos valores de referência, calculados com base nos custos unitários da planilha analítica.

157. Nos termos do Decreto n. 7.983/2013, bem como das demais leis de diretrizes orçamentárias recentes, é obrigatória a utilização do Sistema SINAPI na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

158. Excetuam-se os itens que não podem ser relacionados à construção civil ou que não estejam contemplados do referido sistema, quando a estimativa do custo será aferida por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (art. 6º).

159. Não existe autorização legal ou normativa específica para a utilização de sistemas mantidos por órgãos ou entidades das demais unidades da federação. Assim, eventuais valores medianos veiculados por pessoa ou órgão não vinculado à União somente poderão ser considerados como um dos itens componentes da pesquisa de mercado realizada pelo órgão interessado ou, a depender do caso, como publicação técnica especializada. Em todo caso, salvo impossibilidade devidamente justificada, o levantamento dos custos, com fundamento no citado art. 6º, deverá ser realizado necessariamente na região onde se realizará o empreendimento.

160. **Caberá ao órgão, portanto, atentar-se quanto à correção do uso da tabela SINAPI, dada à inexistência de expertise deste signatário para avaliar a regularidade das planilhas orçamentárias.**

161. Para as demais tabelas de preços referenciais, o órgão deverá apresentar nos autos a pertinência técnica para utilização no projeto, levando em consideração especialmente a adequação dos quantitativos, dos coeficientes de produtividade e a compatibilidade dos valores dos insumos e da mão de obra com a realidade do local da execução do contrato. Portanto, compete ao órgão justificar a vantajosidade técnica dessas metodologias de composição dos custos unitários do empreendimento, atestar se há ou não custos similares na Tabela SINAPI e incorporar as respectivas composições aos autos (planilhas analíticas), a fim de dar publicidade dos critérios de formação dos custos a todos os licitantes.

162. Ademais, recomenda-se observar que o intervalo entre a elaboração das planilhas do custo total estimado do empreendimento e a data de divulgação do edital não deve ser superior a 1 ano, conforme voto proferido no Acórdão TCU nº 2265/2020-Plenário, do qual se destaca o item 20: “Assim, a IN 73/2020 admite prazos de até 1 ano entre as referências pesquisadas e a data de divulgação do instrumento convocatório, prazo que julgo ser adequado também para a validade de um orçamento estimativo visando a licitação de uma obra pública.”

163. No caso, apesar deste signatário não ter expertise para avaliar a regularidade das planilhas juntadas, é possível recomendar a necessidade da juntada de planilhas analítica e sintética, com a composição dos custos unitários. Além disso, consta declaração quanto ao atendimento ao Decreto n. 7.983/2013.

164. No caso, alguns esclarecimentos são necessários.

165. Caso sobrevenha o tempo, de maneira que a consulta tenha se dado há mais de um ano há a necessidade de refazimento integral das planilhas.

166. Do exposto, dada à inexistência de expertise deste signatário para análise da correção da planilha, cabe ao órgão adequar as planilhas de custos conforme as orientações apresentadas acima e, após, atestar expressamente o atendimento ao Decreto n. 7.983/2013.

167. **Recomenda-se** ao consulente que certifique-se de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento.

## 12. PESQUISAS DE PREÇOS, COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS OU ADAPTADAS

168. Explicada a função das tabelas referenciais oficiais previstas no Decreto n. 7.983, de 2013, convém mencionar como deve ocorrer a adaptação de composições já existentes ou a criação de novos custos unitários não previstos nos Sistemas SINAPI/SICRO.

169. Assim, a adaptação de composições já existentes no Sistema SINAPI/SICRO deve, preferencialmente, utilizar insumos ou composições também extraídas desses sistemas, vez que o art. 6º do Decreto n. 7.983, de 2013, exige que a utilização de outras fontes somente ocorra por inviabilidade de utilização dos elementos das composições oficiais, *in verbis*:

Art. 6º **Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º**, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

170. Caso o órgão promotor da licitação tenha trabalhado com tabelas referenciais aprovadas na Administração Pública Federal ou de sistema específico, os autos devem ser instruídos com a indicação dos respectivos atos de aprovação e as planilhas de custos devem fazer referência aos códigos utilizados por essas tabelas. Em todo caso, as composições utilizadas no certame devem ser públicas, porquanto os limites de aceitabilidade dos preços estarão diretamente ligados a essas composições.

171. Por outro lado, caso a Administração utilize insumos não existentes nas tabelas referenciais, a inclusão desses insumos no orçamento deve ser precedida de pesquisa de mercado nos moldes da Instrução Normativa ME n. 73, de 5 de agosto de 2020.

172. Trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

173. Considerando papel de proporcionar à autoridade o máximo de segurança possível para a prática do ato, não podemos deixar de alertar a necessidade de fixar o valor de referência de uma contratação com embasamento técnico suficiente que permita constatar, pelo menos aproximadamente, o valor justo a ser pago.

174. **Salienta-se que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados.** A Consultoria Jurídica não detém competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos

submetidos à análise jurídica. A responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos recai integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

"A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços.

A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro, os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexequibilidade ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade".

("Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas", Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, nº 116, ago. 2011).

175. Outrossim, o inciso V do artigo 10 da Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estatui a respeito:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação do bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

176. **A realização da pesquisa de preços em obras e serviços de engenharia somente é cabível diante da impossibilidade de se utilizar um dos sistemas mencionados nos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto n. 7.983/2013.**

177. **Especificamente em relação aos insumos, deve-se notar que a escolha de materiais, profissionais ou atividades não relacionadas nos sistemas oficiais existentes recomenda a devida motivação e aprovação por parte do ordenador de despesas do órgão promotor do procedimento de licitação ou de contratação direta.**

178. Nesses casos, a discriminação dos itens componentes do projeto básico deverá ser feita de forma objetiva, sem especificações ou variações frívolas, desnecessárias ou que permitam apreciação subjetiva por parte dos licitantes. E mais: a fixação da unidade de medida aplicável, sempre que possível, deve utilizar padrões aceitos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), evitando-se expressões não objetivas, tais como: salão, cobertura, frasco, vasilhame, caixa, dentre outros, sem a especificação do volume, massa, área ou de outros traços característicos e usuais do mercado.

179. Demais disso, no caso da utilização da mão de obra de profissionais não discriminados na tabela SINAPI, além da justificativa da necessidade específica do tipo de profissional, o projeto básico deverá apresentar a respectiva composição do custo unitário que deverá estar acompanhada da discriminação analítica de todos os tributos e encargos sociais incidentes sobre cada profissional.

180. Por outro lado, **a pesquisa de preços deverá desconsiderar preços discrepantes e valer-se de características parametrizadas/padronizadas que permitam pouca margem de variação de preços e especificações**, de modo a garantir a isonomia entre os licitantes, bem como a ampla participação e a competitividade. Portanto, a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

181. Essa possibilidade de cotações fora da SINAPI é fundamentada no seguinte dispositivo:

§ 4º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 3º deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em

publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

182. A disciplina do modo de realização da pesquisa de mercado se encontra na Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia ([DOU de 06/08/2020, ed. 150, Seção 1, pg. 19](#)), que dispõe:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico [gov.br/paineldeprescos](http://gov.br/paineldeprescos), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Nesse aspecto, não há comprovação de que tais parâmetros tenham sido seguidos em diversos itens de composição própria, o que deve ser observado pelo órgão.

183. Apesar de não competir a esta e-CJU a análise quanto à regularidade dos preços, algumas observações são importantes.

184. **Havendo cotações de mercado, recomenda-se que seja elaborado um mapa comparativo com as cotações encontradas. Após, essas cotações devem ser juntadas aos autos e analisadas de forma crítica e, também, sanadas as discrepâncias com o reforço das cotações ou, ao menos, apresentada justificativa.**

185. **Quanto à discrepância, conforme preleciona Jorge Ulisses Fernandes Jacoby (Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 234/236.), a validade e a segurança da pesquisa de mercado estão sujeitas à observância de alguns requisitos, como o da parametrização. Em suas palavras: “quando o pesquisador encontra no mercado produtos diferentes, deve avaliar os parâmetros, parametrizando a sua pesquisa”.**

186. **Portanto, conclui-se que, nos casos em que se observa uma significativa diferença entre os preços obtidos na pesquisa de mercado, deve o consulente ser orientado a:**

187. **a) Verificar se a variação de valores ocorre em razão da qualidade do produto;**

188. **b) Em caso positivo, por meio do departamento técnico competente, definir todas as qualidades que o produto solicitado deve apresentar para a satisfação do interesse público e, a partir daí, cotar o preço dos produtos que apresentarem a qualidade especificada e definir o preço médio;**

189. c) Em caso negativo, fixar o preço médio desconsiderando os valores demasiadamente discrepantes eventualmente apresentados por uma das empresas, sem se descuidar, contudo, da exigência de o preço médio ser fixado a partir de, pelo menos, três orçamentos.

190. Ademais, a realização de pesquisa de preços demanda que os projetos contemplem as planilhas de cálculo com a composição analítica de todos os custos envolvidos, tanto da mão de obra, como dos materiais que serão empregados, bem como dos respectivos índices de produtividade e o tempo que deverá ser utilizado em cada um dos serviços compostos.

191. Cabe ao órgão atentar-se a essas orientações para que faça a instrução da pesquisa de preços, nos termos expostos em estrito cumprimento à Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020.

192. Cabe ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais, de forma justificada.

193. Salienta-se que a pesquisa de preços é o meio eficaz para que o órgão estabeleça o valor de mercado para a pretendida contratação, obtendo o parâmetro necessário para avaliar e julgar as propostas e evitando a contratação por preços inexequíveis ou por preços acima do valor de mercado. Por esta razão, cabe ao órgão envidar todos os esforços para se desincumbir de tal mister de forma satisfatória, dado que a pesquisa deve conter, pelo menos, três cotações por item e avaliar a prestação dos serviços para entrega na localidade a ser atendida. Após, deverá o órgão montar um mapa comparativo para que as cotações possam ser analisadas e forma crítica e sanadas eventuais discrepâncias que possam afetar a média de preços.

194. Lembra-se que o órgão deverá desconsiderar os valores que extrapolem de forma desarrazoada os demais preços, bem como deverá verificar se a pesquisa feita se presta para obtenção do valor estimado para cada item, de modo a possibilitar um julgamento e uma contratação condizente com as necessidades do órgão e os preços de mercado de cada bem. A existência de valores muito discrepantes entre si, em que a diferença entre o maior valor e o menor valor obtidos na pesquisa seja significativa e possa distorcer o preço estimado, impõe a necessidade de reforço da pesquisa de preços.

195. Caso exista superfaturamento, ou seja, caso a administração contrate por preços superiores aos preços de mercado, a autoridade responsável pela contratação poderá ter suas contas não aprovadas, além da responsabilização pessoal.

196. Recomenda-se ao consulente que certifique-se de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento.

### 13. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

197. Mais do que uma boa prática, a sustentabilidade alcançou no ordenamento jurídico pátrio - por intermédio da Lei nº 12.349/2010 (que alterou o artigo 3º da Lei nº 8.666/93) e do Decreto nº 10.024/2019 (art. 2º) - o patamar de princípio, constituindo-se em obrigação a ser observada pelo gestor público.

198. Quanto às inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, o art. 5º traz o desenvolvimento nacional sustentável como princípio licitatório, conquanto o art. 11 estabelece que o processo licitatório tem por objetivo incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, e o art. 144 dispõe que na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

199. No que diz respeito ao planejamento de obras e serviços de engenharia, é possível identificar três etapas principais em que o desenvolvimento sustentável deve ser observado: a) quando da definição dos aspectos técnicos do objeto (especificação técnica); b) na minimização do impacto (prevenção de resíduos); e c) quanto à destinação ambiental dos resíduos e rejeitos (gestão de resíduos).

200. Diversas das disposições pertinentes já estão inseridas nos modelos padronizados de projeto básico ou termo de referência elaborados pela AGU para as obras e serviços de engenharia; outras, adequadas ao objeto específico de cada contratação, deverão ser acrescentadas ao caso concreto.

201. Porém, incide sempre o alerta : "a adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame."

202. No intuito de contribuir para o exercício desse poder-dever, a Advocacia-Geral da União publicou o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, onde o administrador público encontrará subsídios que o ajudarão a trilhar o caminho da sustentabilidade.

203. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação. (TCU – Acórdão 1056/2017 – Plenário)

204. Aduz-se que a consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da CGU/AGU assim como a inserção das previsões legais ali relacionadas nas minutas editalícias correspondentes antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico é um dever do gestor (2ª edição – 2019).

205. Portanto, cabe ao órgão verificar as eventuais disposições do Guia que possam incidir na execução do objeto ora licitado, seja quanto aos materiais e equipamentos a serem incorporados à edificação, seja quanto aos serviços a serem prestados pela contratada - e confirmar sua devida inserção nas peças licitatórias.

206. Ressalta-se que há possibilidade de serem incluídos outros critérios e práticas de sustentabilidade além daqueles legalmente previstos e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios, mediante justificativa a constar do processo administrativo.

207. **Tal análise deve constar de tópico específico do estudo técnico preliminar:** "possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento". Se o órgão entender que os serviços ora licitados não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade, ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

208. **Consta tal previsão ao ETP (ETP, 5.8 e 16). Pela regularidade formal.**

### 13.1 Exigência de materiais reciclados ou recicláveis

209. De acordo com o art. 5º do Decreto nº 7.746/2012, o órgão poderá exigir que os bens sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável.

210. Aliás, os produtos reciclados e recicláveis devem ter prioridade nas aquisições e contratações governamentais por força também da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º, XI, “a”, da Lei nº 12.305/2010).

211. Já o art. 4º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 orienta pela utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção da edificação.

212. E, nos termos de seu § 3º, caberá exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta e a capacidade de suprimento, além do custo inferior em relação aos agregados naturais.

213. Porém, ao contrário do que muitos órgãos costumam fazer, não basta inserir tais previsões genéricas no edital apenas para “cumprir tabela”. A viabilidade de cada exigência deve ser avaliada para as classes de produtos licitados, considerando a natureza e a finalidade de utilização pretendida - para, conforme o caso, inseri-la expressamente na especificação técnica dos itens afetados.

214. Do contrário, licitantes e pregoeiro ficarão em dúvida acerca dos produtos que poderão ou não ofertar e aceitar, gerando incertezas e possível quebra dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo consagrados no art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021. E, caso tais disposições sejam inseridas como mera sugestão à contratada, a finalidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável pode ser desperdiçada - pois, sem o caráter compulsório, ficará a cargo da própria empresa decidir se adota ou não o critério, e é difícil imaginar que venha a fazê-lo só por boa vontade ou compromisso ético, sem a devida contra-remuneração em sua proposta de preços.

215. Daí a importância de analisar com cautela a questão para verificar a efetiva viabilidade e pertinência de exigir tais critérios de sustentabilidade ambiental em relação aos materiais aplicados nas obras e serviços de engenharia - e, em caso de resposta positiva, adotar medidas concretas para sua implementação, por meio da previsão expressa da exigência na especificação técnica dos itens abarcados, a fim de vincular expressamente a futura contratada.

### 13.2 Avaliação da exigência de madeira com certificação ambiental

216. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.746/2012, são critérios e práticas sustentáveis: a origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras e a utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (incisos VII e VIII).

217. Quanto especificamente à madeira, tratando-se de produto confeccionado a partir de matéria-prima florestal, os recursos devem originar-se de: I - florestas plantadas; II - Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS de floresta nativa aprovado pelo órgão competente do Sisnama; III - supressão de vegetação nativa autorizada pelo órgão competente do Sisnama; IV - outras formas de biomassa florestal definidas pelo órgão competente do Sisnama (art. 33 da Lei nº 12.651/2012).

218. Para a comprovação de tal condição, os diplomas normativos atualmente vigentes dão suporte à exigência de apresentação de certificação ambiental, desde que objetivamente justificada e formulada de forma a preservar o máximo possível a competitividade do certame.

219. Vejamos a previsão do art. 8º do Decreto nº 7.746/2012:

Art. 8º A comprovação das exigências apresentadas no instrumento convocatório poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório.

§ 1º Em caso de inexistência da certificação referida no caput, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório.

§ 2º Caso o bem ou serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.

220. A IN nº 01/2010 também traz previsão bastante semelhante, ao autorizar a exigência de certificação para comprovação de critérios de sustentabilidade ambiental em seu art. 5º:

§ 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

221. Cabe ressaltar que, via de regra, o TCU rechaça a exigência de certificação de produtos ou serviços nas licitações públicas, dado seu potencial de restrição à competitividade e à isonomia. Muitas vezes, o processo de certificação acarreta custos vultosos à empresa interessada, inclusive obrigando-a a associar-se à entidade certificadora. O elemento fundamental é que o produto ou serviço ofertado pelo licitante cumpra os requisitos demandados pela Administração – admitindo-se a comprovação de tal conformidade por qualquer meio viável, e não através de uma certificação específica.

222. Um exemplo comum remete ao selo de pureza da ABIC na aquisição de café. Em tais casos, a recomendação do TCU é para que se demande a comprovação objetiva de que a marca de café ofertada pelo licitante cumpre as especificações estipuladas pela Administração, a fim de garantir a qualidade do produto – mas não restrita ao referido selo de pureza, aceitando-se quaisquer laudos laboratoriais ou certificações similares (Acórdão nº 1.985/2010 – Plenário).

223. Outro exemplo refere-se ao Selo Procel, concedido aos aparelhos que apresentam os melhores índices de eficiência energética da categoria – aliás, em conformidade com as premissas de sustentabilidade ambiental. O TCU elogia a iniciativa, por se coadunar com o objetivo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável; porém, para não comprometer eventualmente a competitividade das licitações, recomenda que o órgão “passe a especificar os equipamentos com as características de eficiência pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas” (Acórdão nº 1.305/2013 – Plenário).

224. Todavia, há diversos julgados em que o TCU admite a exigência de certificação de conformidade do produto ou serviço licitado, desde que não limitada a um certificado específico. Um exemplo refere-se à certificação de

critérios ambientais para produtos de informática (Acórdãos nº 508/2013 e nº 1.929/2013 – Plenário; nº 231/2013 e nº 1.147/2014 – 2ª Câmara).

225. Cabe destacar outro julgado do TCU relativo justamente à licitação para aquisição de mobiliário, no qual o órgão público exigiu a apresentação de certificação ambiental da madeira utilizada como matéria-prima (sem restringir a um certificado específico). O analista do processo entendeu que a exigência seria restritiva, pois deveriam ter sido admitidos outros meios de comprovação da origem legal da madeira, além da certificação ambiental. Todavia, o Relator e o Plenário entenderam de modo oposto, nos seguintes termos:

“Peço vênias para discordar, em parte, da análise da Secex-PB. De fato, entendo adequado o exame da unidade técnica ao pontuar que careceu de justificativa a exigência exclusiva de certificados, ante a faculdade de apresentação de outros meios de atestação de conformidade da origem da madeira. Por outro lado, não estou convicto que a obrigatoriedade da apresentação de atestado de certificação ambiental tenha, peremptoriamente, frustrado a concorrência da licitação.

Perante a vasta legislação ambiental vigente, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, entendo que as empresas moveleiras, em sua maioria, possuem condições de atender a tal exigência, uma vez que a procedência legal da madeira é situação sine qua non para produzirem, sob pena de serem punidas nos termos da lei. (...)

Soma-se a isso, o fato de a Administração não poder ignorar a nova redação dada pela Lei nº 12.349/2010, ao art. 3º da Lei de Licitações, que coloca a sustentabilidade como parte do problema a ser considerado nas contratações públicas.

Sobre essa obrigação, julgo que ao exigir "atestado de certificação ambiental quanto à madeira utilizada", a UFCG, na condição de consumidor final, cumpre seu papel na busca do uso sustentável das florestas brasileiras; ao mesmo tempo em que contribui, diretamente, com a Política Nacional do Meio Ambiente, no que concerne "à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" (art. 4º, inciso I, da Lei 6.938, de agosto de 1981).

A propósito, considero que, nesse aspecto, a administração pública pode contribuir fortemente para a preservação do meio ambiente. Com influência expressiva na economia nacional, as compras governamentais mostram-se importantes indutores da política ambiental brasileira.

Assim, avalio que, considerando o rigor da legislação ambiental vigente, para o correto manejo florestal no Brasil, e ante as informações trazidas aos autos, a exigência ora questionada não foi fator decisivo para a restrição a competitividade do certame.” (Acórdão nº 2.995/2013 – Plenário)

226. Já em contratação para a prestação de serviços gráficos, o TCU entendeu que a exigência de certificação ambiental do papel é legítima, desde que cumpridos dois requisitos: a) que seja expressamente motivada no processo; b) que seja demandada como critério de especificação do produto, e não como requisito de habilitação do licitante (Acórdão nº 1.375/2015 – Plenário).

227. Vejamos o trecho pertinente do referido julgado:

19.1. Em primeiro lugar, a especificação técnica que se pretendia com a certificação FSC deveria constar como característica do objeto a ser fornecido, e não como exigência de habilitação da licitante, em conformidade com os arts. 3º e 2º, parágrafo único, do Decreto 7.746/2012, que regulamentou o art. 3º da Lei 8.666/1993. Também o Tribunal já entendeu em diversas assentadas que a exigência de certificação na fase habilitatória é ilegal – Ac. 423/2007, Ac. 492/2011, Ac. 1.612/2008 confirmado pelo Ac 1.085/2011, todos do Plenário.

19.2. Em segundo, deve constar do processo de contratação motivação expressa justificando a nova exigência, nos termos do art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, e de acordo com a jurisprudência desta Casa (Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2). Com efeito, é legítimo que a entidade deseje adequar suas contratações a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da compra, devendo fazer constar expressamente do processo de contratação motivação fundamentada que justifique a escolha dessas exigências.

228. Tal julgado reconhece expressamente a prioridade dos critérios de sustentabilidade socioambiental, ainda que acarretem eventual aumento de preço ou redução da competitividade – desde que, é claro, sejam respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e apresentadas as devidas justificativas para as exigências:

9.8. dar ciência à Fundação Ceciliano Abel de Almeida – FCAA que foram constatadas as seguintes irregularidades no pregão eletrônico para registro de preço: 9.8.2. ausência de motivação expressa nos autos do processo de contratação para a inclusão de cláusula de exigência de apresentação de certificação ambiental, que implica em potencial aumento de custos e comprometimento da competitividade do certame, em ofensa aos arts. 2º, *caput*, e 50, da Lei 9.784/1999; o art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2;

229. Portanto, assim como os diplomas normativos citados, também a jurisprudência do TCU dá respaldo para a exigência de certificação ambiental da madeira nas aquisições públicas – recomendando-se ao órgão, pois, que avalie o cabimento e a viabilidade de inserir tal critério de sustentabilidade socioambiental na presente licitação, para os serviços afetados.

230. Porém, como sempre ressaltamos, os critérios e práticas de sustentabilidade exigidos na licitação devem ser previamente sopesados em cada caso concreto, para certificar que resguardam o caráter competitivo do certame, nos termos exatos do art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 7.746/2012:

Parágrafo único. A adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame.

231. Ademais, incidem também as condicionantes aventadas pelo Parecer nº 26/2016/DECOR/CGU/AGU:

2. Os critérios e práticas de sustentabilidade podem ser exigidos como critério de aceitabilidade da proposta (v.g. especificação técnica do objeto, obrigação contratual) ou enquanto requisito de habilitação, a depender da situação jurídica. Nesta última hipótese, com espeque na Lei nº 8.666/93, devem contar com previsão normativa em leis esparsas, consoante os arts. 30, IV, e 28, V, constatada a ligação com o objeto contratado e, ainda, observar os princípios da isonomia, proporcionalidade e competitividade. (...)

5. Os argumentos contrários a exigências dessa natureza em face não só de fabricantes, mas igualmente dos licitantes, devem ser submetidos ao crivo do princípio da proibição do retrocesso ambiental, à luz do caso concreto, porquanto a mitigação da proteção ambiental induz presunção de inconstitucionalidade, salvante as justificativas técnicas e jurídicas que se coadunem com os discursos constitucional e internacional, observado o postulado normativo da proporcionalidade e, eventualmente, a concordância prática.

232. Assim, a exigência deve ser equilibrada com os princípios da isonomia, proporcionalidade e competitividade – que podem motivar seu afastamento, caso fundamentado em justificativas técnicas e jurídicas compatíveis com tais pressupostos constitucionais.

233. Caso decida inserir a exigência de madeira com certificação ambiental, para preservar a competitividade, também deve admitir a apresentação de qualquer certificado que assegure a origem legal da matéria-prima florestal, de acordo com a legislação brasileira vigente, desde que emitido por entidade de credibilidade reconhecida. Como parâmetro, o Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (2ª edição) adota no mínimo dois padrões disseminados no Brasil: a Certificação da Cadeia de Custódia do Cerflor – Programa Brasileiro de Certificação Florestal, gerenciado pelo INMETRO, e a Certificação de Cadeia de Custódia do FSC, emitida pelo FSC – Forest Stewardship Council – Conselho de Manejo Florestal, organização não governamental internacional.

234. Por fim, também deve ter o cuidado de verificar o eventual impacto da nova especificação técnica no preço estimado para cada item afetado, inclusive reavaliando e reformulando a pesquisa de preços e a estimativa dos valores de referência correspondentes, se necessário.

### 13.3 Medidas de minimização do impacto ambiental da edificação

235. No que tange a obras e serviços de engenharia, o art. 6º do Decreto nº 7.746/2012 estabelece que “as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia devem ser elaboradas, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental”.

236. Regulamentando o artigo 12 da Lei nº 8.666/1993, bem como o artigo 6º do Decreto nº 7.746/2012, a IN SLTI/MPOG nº 1/2010 traz - em seu artigo 4º, abaixo transcrito - rol exemplificativo de critérios e práticas de sustentabilidade ambiental que devem, sempre que possível, ser aplicados às contratações de obras e serviços de engenharia:

Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:

I – uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;

II – automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;

III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

IV – energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água; V – sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

VI – sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;

VII – aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;

VIII – utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e

IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

§ 1º Deve ser priorizado o emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas.

§ 2º O Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil - PGRCC, nas condições determinadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, deverá ser estruturado em conformidade com o modelo especificado pelos órgãos competentes.

§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR nºs 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.

§ 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e as normas ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização (International Organization for Standardization).

§ 5º Quando a contratação envolver a utilização de bens e a empresa for detentora da norma ISO 14000, o instrumento convocatório, além de estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas de bens, deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo de reutilização.

237. Da mesma forma, a antiga Portaria MPOG nº 23, de 12/02/2015, trazia boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos federais que permanecem plenamente aplicáveis – com disposições específicas para as obras e serviços de engenharia:

#### **ENERGIA ELÉTRICA:**

I - Utilizar a ENCE nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit, nos termos da Instrução Normativa nº 2, de 4 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;

- II - Priorizar a revisão periódica da rede elétrica, transformadores e quadros de distribuição;
- III - No projeto de iluminação, priorizar a observância de requisitos para locais de trabalho interno, a divisão dos circuitos por ambiente e com fácil acesso aos usuários, o aproveitamento do potencial de iluminação natural, o uso de lâmpadas de alto rendimento e baixo impacto ambiental, luminárias e refletores ecoeficientes, e a implementação de sistema de automação, inclusive com sensores de presença;
- IV - Priorizar a medição individualizada de consumo de energia, preferencialmente por seção ou uso final (iluminação, condicionamento de ar e outros);
- V - Priorizar o emprego de mecanismos de produção de energia in loco, sempre que técnica e economicamente viável e vantajoso;
- VI - Priorizar a utilização de sistemas ou fontes renováveis de energia, como energia eólica e painéis fotovoltaicos que proporcionem economia no consumo anual de energia elétrica da edificação;
- VII - Priorizar, no aquecimento de água, a utilização de energia solar ou outra energia limpa, sempre que técnica e economicamente viável e vantajoso;
- VIII - Priorizar a instalação de condicionadores de ar dotados de compressor com tecnologia "inverter";
- IX - Priorizar a instalação de dutos nos pisos das edificações, diminuindo a metragem quadrada a ser refrigerada; e
- X - Priorizar a implantação de dimmer para controle de luminárias próximas das janelas.

#### ÁGUA:

- I - Priorizar a utilização de dispositivos hidráulicos que promovam o uso eficiente da água e reduzam o seu desperdício nos canteiros de obras de engenharia e nas novas edificações;
- II - Avaliar a viabilidade de implantação de hidrômetros individuais nas construções onde sejam planejados mais de uma instalação ou edifício, de forma a se medir o consumo da água em cada edificação, especialmente quando forem destinadas a usos diferentes, como escritórios, garagens, pátios etc;
- III - Planejar as instalações hidráulicas das novas edificações de forma a facilitar o acesso para inspeções e manutenção, minimizando as perdas por vazamentos;
- IV - Priorizar a utilização de espécies resistentes às secas no planejamento de vegetação para áreas verdes e jardins;
- V - Priorizar a utilização de equipamentos de menor uso da água e com ciclo de funcionamento regulado por temporizadores nos projetos de irrigação; e
- VI - Avaliar a viabilidade de utilização de sistemas de reuso da água e de captação da água de chuva em novos projetos de edificações.

238. Assim, na presente contratação, caso existam determinados materiais que apresentem maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia, por exemplo, ou possuam maior vida útil e menor custo de manutenção, ou possam ser compostos por matéria prima reciclada ou reciclável, o órgão deve dar-lhes a devida preferência – e readequar os documentos de especificação técnica do objeto.

239. Porém, lembramos novamente a premissa do art. 2º do Decreto nº 7.746/2012, que condiciona a adoção dos critérios sustentáveis à preservação do caráter competitivo do certame. No mesmo sentido, também devem observar o princípio da economicidade, referenciado no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

240. Assim, não caberia inserir critérios sustentáveis “de última geração”, acarretando a restrição desarrazoada da competitividade da licitação ou encarecendo a futura contratação de forma desproporcional.

241. O TCU analisou uma licitação para aquisição de papel toalha para uso em sanitários, na qual o órgão público exigiu determinados critérios sustentáveis. Embora os tenha considerado regulares, o TCU entendeu que o mercado ainda não estaria preparado para atender satisfatoriamente à demanda, pois muitos licitantes foram desclassificados e o vencedor acabou contratado por preço duas vezes superior à proposta de menor valor (desclassificada).

242. Ao final, recomendou o TCU: “avalie a conveniência e a oportunidade de rever as exigências contidas no edital do Pregão, quando da ocorrência de outras licitações promovidas pelo órgão para aquisição de objeto similar, tendo em vista o número excessivo de desclassificações ocorridas no certame, de forma a adotar requisitos técnicos e exigências que o mercado está preparado para atender, sem prejuízo de fomentar a sustentabilidade ambiental e buscar garantir a qualidade dos produtos licitados” (Acórdão nº 1.666/2019 – Plenário).

243. Portanto, a inserção dos critérios sustentáveis na licitação deve tomar por base tais diretrizes: competitividade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e conformidade do mercado fornecedor.

#### 13.4 Exigência de classe de eficiência energética

244. Em matéria de eficiência energética, chamamos especial atenção para o art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014, segundo o qual a Administração deve exigir que os modelos de máquinas e aparelhos consumidores de energia adquiridos estejam classificados com classe de eficiência “A” na Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) vigente no período da aquisição.

245. Quando não existir, no período de aquisição, um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados com a ENCE classe “A” para a sua categoria, devem ser admitidos produtos etiquetados com as ENCEs nas duas classes mais eficientes que possuam um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados, admitida a complementação de números de fornecedores de uma classe com a de outra.

246. Tal verificação se dá por meio de consulta às tabelas divulgadas no site do Inmetro (<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/avaliacao-da-conformidade/produtos-e-servicos-regulados/pbe-tabelas>).

247. Assim, cabe ao órgão verificar, dentre os itens licitados, quais máquinas ou aparelhos estão sujeitos ao Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), por meio de regulamentação obrigatória específica. Como exemplos, citamos os aparelhos de ar condicionado, ventiladores de teto, refrigeradores, fogões a gás e fornos elétricos, aquecedores de água e diversos tipos de lâmpadas.

248. Em cada caso, para decidir qual ou quais classes de ENCE exigirá, deve pesquisar as listas divulgadas no site do INMETRO por linha de produto, verificando o número de fornecedores etiquetados em cada classe, até atingir o número mínimo de três.

249. Após, deve inserir as exigências de classe(s) específica(s) de ENCE na descrição de cada produto afetado, além de analisar eventual impacto do novo requisito no respectivo valor de referência estimado, recalculando-o, se necessário.

250. **Verifico que o consulente trouxe tópicos específicos a respeito** (TR, 4.1 e ETP, 04 e 14 e Minuta Contrato, 9.37-9.41).

251. **Recomenda-se sejam tais previsões revisadas e revistas à luz das orientações constantes desse parecer.**

#### 14. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

252. Cumpre elencar os requisitos aplicáveis à fase interna da licitação, confrontando-os com os documentos juntados aos autos, para que se verifique a regularidade formal do presente processo licitatório:

253. A propósito de tais exigências, temos os seguintes comentários a tecer.

##### **Planejamento da Contratação**

254. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

255. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do **edital** de licitação;
- VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**;
- IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio**;
- X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.
- (grifou-se)

256. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos ao norte. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

257. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### **Estudo Técnico Preliminar - ETP**

258. No presente caso a equipe de planejamento da contratação elaborou o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, e §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 como segue:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º **O estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterà os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

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

III - requisitos da contratação;

IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

**259. Recomenda-se ao consulente que certifique-se de que, no planejamento da contratação, contemplou todas as exigências normativas acima colacionadas.**

**260.** O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência relevante sobre o tema que embora faça referência à legislação anterior, é perfeitamente aplicável face à legislação atual, como demonstram os seguintes julgados:

- o “9.1.3.7 justifique, quando da realização de procedimentos licitatórios futuros, no âmbito dos projetos básicos ou dos termos de referência, as estimativas dos quantitativos dos objetos a serem licitados, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;” (Acórdão nº 1.936/2009 – Plenário)
- o “1.5.1.4. efetue, tendo por base estudos do provável consumo do objeto licitado, estimativas consistentes de quantitativos que deverão ser adquiridos ao longo da vigência do contrato, nos termos do art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e faça-as constar do edital da licitação, juntamente com a previsão do valor total a ser contratado;” (Acórdão nº 2.986/2009 – Plenário)
- o “Nessa linha, ressalto que em processos de controle externo envolvendo pregões para registro de preços devem ser sempre avaliados os aspectos relativos ao planejamento, como o procedimento de IRP, aplicável a partir da vigência do Decreto 7.892/2013, e à estimativa das quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos - Acórdãos 1.100/2008, 392/2011 e 3.137/2014, do Plenário, 612/2004 e 559/2009, da 1ª Câmara, e 1.720 e 4.411/2010, da 2ª Câmara -, haja vista a possibilidade de alimentação indevida, por vezes até mesmo despropositada, do pernicioso "mercado de atas".” (Acórdão nº 757/2015 – Plenário)
- o “9.3.2. em observância aos arts. 14 e 15, § 7º, II, ambos da Lei nº 8.666/93, informar como o órgão estimou o consumo mensal de insumos para a Rede Nacional de Laboratórios, (...) apresentando o histórico de demanda por laboratório/localidade, ou pelo menos o percentual de demanda por unidade da Federação;” (Acórdão nº 392/2011 – Plenário)
- o “9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93;” (Acórdão nº 2.155/2012 – Plenário)

- o “9.3.2. faça constar do processo licitatório os estudos preliminares para o dimensionamento da demanda da entidade, bem como os estudos que embasem a especificação do objeto a ser licitado, em observância ao art. 2º da Lei 9.784/1999;” (Acórdão nº 1.677/2014 – Plenário)

261. Cabe lembrar que os quantitativos de aquisição acabam por afetar decisões cruciais da licitação, como a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte e os requisitos de qualificação técnica (atestados de capacidade técnica) e qualificação econômico-financeira (comprovação de patrimônio líquido). Não é exagero dizer que têm potencial para comprometer o sucesso do certame, ao restringir indevidamente as condições de participação – e, conseqüentemente, a competitividade e a vantajosidade decorrentes.

262. Contudo, nem sempre tal planejamento é adequado. É muito comum que os quantitativos licitados sejam inflados sem que haja a expectativa concreta de aquisição total futura – ou por vezes até há, porém não se confirma por conta dos conhecidos e esperados contingenciamentos orçamentários. Daí uma licitação estimada em milhões de reais acaba gerando contratações efetivas de valores muito inferiores.

263. O próprio TCU já se posicionou quanto a tal problema nos seguintes termos: “criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública” (Acórdão nº 2.155/2012 – Plenário).

264. Da mesma forma, considerou como falha em recente julgado a “elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades”, bem como “não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela unidade gestora (UG) gerenciadora e pelas UGs participantes” (Acórdão nº 4.447/2020 – 2ª Câmara).

265. Nas licitações de grande vulto, que alcançam cifras milionárias, incide dúvida sobre a real probabilidade de que os órgãos celebrem as contratações da totalidade dos itens e quantitativos licitados, ou algo próximo disso – especialmente em meio à severa crise econômica que implora por austeridade nos gastos públicos.

266. Assim, é necessário ao gestor público agir com cautela em tais cenários, frente à possibilidade de questionamentos e impugnações por parte dos órgãos de controle.

267. No presente feito, como é característico das manutenções prediais, o órgão se verá diante de tarefa ainda mais difícil, frente à imprevisibilidade intrínseca do objeto: não se sabe quantos, nem mesmo quais serviços serão necessários a cada ano.

268. Porém, ainda assim, é necessário assegurar um grau mínimo de precisão na estimativa dos quantitativos da licitação, com base no histórico das contratações passadas e projeções de demandas futuras.

269. Como bem reforça Marçal Justen Filho, “o projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos em que inexistirão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular. Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 114)

270. A elaboração da proposta de preços do licitante depende intrinsecamente da adequada estimativa dos quantitativos, pois trata-se da projeção da dimensão real da futura contratação que será chamado a executar – especialmente, quais serviços serão solicitados com maior frequência, ou em maiores quantidades.

271. Como visto, a planilha orçamentária elaborada pelo órgão deve conter a individualização de todos os serviços - dentre aqueles constantes do SINAPI - que pretende requisitar no decorrer da vigência contratual, bem como a estimativa das quantidades previstas para cada tipo de serviço, de acordo com os dados históricos das contratações anteriores e o planejamento das demandas futuras.

272. Apenas em caráter eventual e secundário caberá admitir a requisição de serviços não previstos na planilha orçamentária - o que traz ainda maior importância para a referida estimativa.

273. Sabemos que qualquer estimativa em tal área tão imprevisível nunca será altamente precisa - porém, repita-se, um nível mínimo de precisão é essencial para moldar as expectativas dos licitantes, bem como estabelecer os requisitos de habilitação da licitação com base em planejamento realista da futura contratação.

274. De todo modo, tratando-se de questão técnica, a solução cabe ao órgão. Nosso alerta é para a importância da questão e para a necessidade de adoção de critérios objetivos e devidamente fundamentados para a estimativa dos quantitativos da presente licitação, a fim de que retratem da forma mais fiel possível a expectativa de requisições dos serviços no decorrer da vigência da ata.

275. Já quanto ao inciso VII do ETP, conforme já exposto, a análise da viabilidade do parcelamento da solução é absolutamente imprescindível para as decisões relativas à formatação do objeto.

276. Quanto ao inciso IX, é a Instrução Normativa SEGES/MP nº 01/2019 que dispõe sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações - aplicando-se também às Forças Armadas, no que couber, mesmo porque também estão

sujeitas ao princípio do planejamento, em conformidade com o art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67.

277. Cada UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente. Os setores requisitantes levantarão suas necessidades e o grau de prioridade da contratação. O setor de licitações analisará e compilará as demandas encaminhadas e construirá o calendário de licitações. O PAC será aprovado pela autoridade máxima do órgão e enviado ao Ministério da Economia.

278. Na execução do PAC, o setor de licitações deverá observar se as demandas a ele encaminhadas constam da listagem do Plano vigente. As demandas que não constem do PAC ensejarão a sua revisão, caso justificadas - com base na impossibilidade de prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação, quando da elaboração do PAC.

279. Daí a necessidade de que os ETP demonstrem o alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações - a fim de garantir que o objeto integra a programação de licitações do exercício, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida.

280. Lembramos que o ETP não é mera formalidade a ser preenchida de forma ligeira; pelo contrário, representa uma das mais importantes fases do planejamento da contratação, pois vislumbra as possíveis alternativas de atendimento à necessidade administrativa e as analisa com profundidade, a fim de optar pela solução mais vantajosa e eficiente sob os prismas técnico e econômico. É o documento que esclarece e fundamenta a formatação adotada para o objeto da licitação - e, se for bem feito, evitará muitas dores de cabeça futuras para o gestor.

281. Daí a necessidade de elaborar o ETP de forma cuidadosa e completa, para demonstrar que todos os elementos pertinentes foram devidamente computados na configuração da licitação - e culminaram com a declaração conclusiva pela viabilidade e razoabilidade da contratação.

282. No mais, caso alguma das disposições decorrentes do ETP afete as especificações e condições do objeto ou qualquer outro aspecto da execução contratual, caberá realizar as devidas readequações nas demais peças editalícias.

283. **Atesto que o órgão juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (pgs. 10-13 e 355-359).**

284. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se que o ETP atende aos pressupostos essenciais do art. 18 da Lei 14.133/2021, conforme as orientações expostas ao norte, ou justifique a eventual dissonância.**

285. **Recomenda-se que o consulente esclareça nos autos o motivo da repetição do referido documento (pgs. 10-13 e 355-359).**

#### **Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros**

286. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

287. É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas. Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

288. É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

289. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança abaixo indicados.

#### **Plano de Contratações Anual - PCA**

290. O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

291. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

292. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

293. No caso concreto, a Administração **registrou que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão.**

#### **Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa**

294. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

295. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- o modalidade de licitação;
- o critério de julgamento;
- o modo de disputa; e
- o adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

296. No caso concreto, **o tema não foi tratado** na fase de planejamento, embora **previsto o modo de disputa aberto** ao doc. de pg. 389.

297. **Recomenda-se a omissão seja sanada.**

#### **Objetividade das exigências de qualificação técnica**

298. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

299. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

300. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

**Análise de riscos**

301. O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 é claro ao **limitar as exigências de qualificação técnica àquelas “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”**.

302. Na interpretação do TCU, “**devem constituir tão somente garantia mínima suficiente** para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais” (Acórdão nº 1.905/2009 – Plenário).

303. A partir do momento em que a análise do caso concreto revela a necessidade efetiva de tais comprovações, então elas tornam-se obrigatórias, para assegurar o interesse da Administração:

6. (...) a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração.

7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas. (Acórdão nº 891/2018 – Plenário)

304. Portanto, as exigências de qualificação econômico-financeira e técnica devem ser avaliadas com base nas características específicas de cada licitação, em limites compatíveis e proporcionais ao objeto contratual, especialmente quanto a seu vulto e complexidade.

305. Não cabe reproduzir as mesmas exigências padrão para todos os certames - é necessário realizar a análise caso a caso.

**O consulente juntou aos autos o Mapa de Riscos (pgs. 360-362), o que é regular e atende formalmente ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.**

306. **Recomenda-se ao órgão que certifique-se de que o mapa de riscos englobe a avaliação objetiva e motivação das exigências de habilitação da licitação adotadas.**

**Declaração de titularidade do bem imóvel:**

307. Tratando-se de obras ou serviços de engenharia que representem a inserção de benfeitorias, é importante instruir os autos com a declaração de que os imóveis beneficiados são de titularidade da União, a fim de assegurar que o dispêndio dos recursos públicos provenientes do orçamento federal reverterá em favor justamente do interesse e patrimônio público.

308. Caso não ocorra tal situação, a licitação é ilegal.

309. **Verifico que o consulente juntou aos autos a documentação pertinente (pgs. 369-370), pela regularidade.**

**Declaração pertinente ao Decreto nº 10.193/2019:**

310. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 10.193/2019, no âmbito do Poder Executivo federal, a celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio será autorizada em ato do Ministro de Estado – ou pela autoridade que eventualmente receber a delegação ou subdelegação de tal competência, de acordo com o valor envolvido.

311. Conforme o art. 3º da Portaria MPOG nº 249/2012, as contratações relativas a atividades de custeio devem ser entendidas como aquelas diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como: I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação; II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997; III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais; IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.

312. Assim, cabe ao órgão avaliar tal enquadramento com base na definição legal e, caso incidente, providenciar oportunamente a autorização correspondente, junto à autoridade competente, de acordo com o valor da contratação, conforme definido na normatização interna do Ministério.

313. De todo modo, a ausência de tal autorização não é requisito impeditivo para a realização da licitação, pois pode ser concedida em qualquer fase do processo, até o momento de efetiva formalização da contratação, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria MPOG nº 249/2012. Portanto, fica apenas registrado o alerta, para que o órgão a providencie tempestivamente, caso incidente.

314. **Não Consta a declaração pertinente nos autos, omissão a ser sanada.**

## 15. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

315. A licitação de obras ou serviços de engenharia sujeita-se à incidência de procedimentos e disposições peculiares, oriundas principalmente do Decreto nº 7.983/2013 e também da jurisprudência consolidada do TCU.

316. Por tratar-se de matéria eminentemente técnica, o órgão de assessoramento jurídico não dispõe de conhecimento especializado para atestar o cumprimento de cada previsão. Cumpre-nos registrá-las genericamente para que o setor técnico do órgão realize tal avaliação de forma conclusiva.

### 15.1 Elaboração de projeto e documentos técnicos por profissional habilitado

317. De acordo com o art. 6, XXV da Lei 14.133/2021, o Projeto Básico deve atender aos seguintes requisitos:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

318. Assim, uma das funções primordiais do documento, além de descrever o objeto da licitação, é identificar todos os itens de serviços e materiais que serão necessários para executá-lo – permitindo a elaboração das planilhas de custos unitários.

319. A propósito, conforme o art. 2º, II, do Decreto nº 7.983/2013, o custo unitário do serviço deve ser detalhado para expressar a descrição, as quantidades, as produtividades e os custos unitários dos materiais, da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida – no que se chama “composição de custo unitário”.

320. Daí a necessidade de especificar adequadamente os elementos constantes do projeto básico, de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada obra ou serviço de engenharia.

321. O projeto básico e demais documentos técnicos (tais como plantas, caderno de especificações, memoriais descritivos etc.) devem ser elaborados por profissional competente de engenharia, conforme as modalidades pertinentes ao objeto (civil, mecânico, agrônomo, naval, minas, químico, eletricitista, eletrônico ou de comunicação, florestal, geólogo etc.), com a correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, como deixa claro a Súmula TCU nº 260/2010.

322. Na licitação na modalidade pregão, é o Termo de Referência que faz as vezes do Projeto Básico. Porém, independentemente da nomenclatura adotada, o conteúdo deve ser equivalente, justamente para permitir o adequado nível de detalhamento e caracterização do objeto licitado.

323. **No presente feito, consta dos autos a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na modalidade rascunho (pg. 372), omissão a ser sanada.**

324. **Recomenda-se que o órgão certifique-se de juntar as ARTs/RRTs originais, abrangendo a totalidade dos documentos técnicos dos autos.**

### 15.2 Definição do regime de execução

325. Os dois regimes de execução mais comuns das obras e serviços de engenharia – empreitada por preço global ou unitário – possuem disciplinas normativas diferentes, sobretudo quanto aos critérios de aceitabilidade de preços e às eventuais alterações contratuais, de forma que a decisão por um ou outro é muito importante.

326. **A empreitada por preço global é aquela em que se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total.** Em tese, cada parte assume o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Se, ao final da obra, a contratada tiver fornecido ou executado quantitativos superiores aos estimados, arcará com o prejuízo financeiro (não poderá cobrar a Administração pelos custos adicionais). Na situação oposta, a lógica é a mesma: a Administração não poderá realizar descontos proporcionais aos quantitativos não fornecidos ou executados, se ao final forem inferiores aos estimados.

327. É por isso que a adoção de tal regime pressupõe um projeto básico de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, justamente para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual, em prejuízo seja da Administração, seja da contratada.

328. **Já a empreitada por preço unitário é aquela em que o preço é fixado por unidade determinada. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os contratantes não assumem riscos em relação às diferenças de estimativas de quantitativos.** Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e a correspondente remuneração devida.

329. Não se exige o mesmo nível de precisão da empreitada por preço global, em razão da imprecisão inerente à própria natureza do objeto contratado que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, por fatores supervenientes ou que não são totalmente conhecidos na fase de planejamento. Assim, pode-se afirmar que a conveniência de se adotar o regime de empreitada por preço global diminui à medida que se eleva o nível de incertezas sobre o objeto a ser contratado (TCU, Acórdão nº 1.977/2013 - Plenário).

330. Vejamos, a propósito, um julgado do TCU que bem resume tal diferenciação (Acórdão nº 1.978/2013 – Plenário):

“9.3.2. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;”

331. Considerando que a escolha entre os regimes de empreitada terá impacto significativo no curso do contrato, é dever do gestor escolher o regime que melhor atende ao interesse público diante das possíveis eventualidades que venham a incidir no contrato. Assim, podemos afirmar que a discricionariedade na adoção de um ou outro regime é consideravelmente mitigada, porquanto a autoridade estará vinculada às opções decorrentes dos estudos e levantamentos preliminares que definirão os modos possíveis de contratação do empreendimento, tendo em vista, principalmente, os parâmetros da eficiência e economicidade.

9.2.3. a contratação sob o regime de preços unitários vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, alínea "b", c/c o art. 65, todos da Lei 8.666/1993; (Acórdão nº 1.516/2013 - Plenário)

332. **O consulente definiu o regime de execução como de empreitada por preço unitário (TR 8.2), justificando a escolha tecnicamente no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, o que, sem adentrar ao mérito técnico, considero regular.**

### 15.3 Orçamento detalhado em planilha de custos unitários

333. Na definição do art. 2º, VIII, do Decreto nº 7.983/2013, o orçamento de referência é o “detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as

respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação”.

334. O orçamento de referência contempla a composição de custo unitário de cada serviço: detalhamento que expresse a descrição, as quantidades, as produtividades e os custos unitários dos materiais, da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida (art. 2º, II).

335. Os custos unitários de referência são então multiplicados pelos quantitativos de serviço e todos somados, gerando o custo global de referência – o qual, ao ser acrescido do percentual correspondente ao BDI, torna-se o preço global de referência (art. 2º, III, IV e VI).

336. Segundo a Súmula TCU nº 258/2010, “as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.”

337. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, além da Orientação Normativa AGU nº 05/2009 e Súmula TCU nº 259/2010.

338. Além disso, tal planilha também é fundamental para guiar eventuais situações de modificação contratual que demandem a recomposição do valor dos serviços, como o reequilíbrio econômico-financeiro, ou as alterações qualitativas.

339. Para os custos de referência extraídos do SINAPI, seria de fato supérflua a juntada das composições que lhes dão suporte - pois trata-se de sistema oficial de livre acesso, bastando consultar o respectivo código junto à tabela analítica do SINAPI para saber exatamente como foram calculados e quais custos acessórios (materiais, mão de obra e equipamentos) estão ali embutidos, além das respectivas quantidades e produtividades. Trazemos as seguintes recomendações:

340. **As planilhas orçamentárias devem reproduzir os custos unitários de referência do SINAPI da localidade para cada serviço, segundo a diretriz do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013.**

341. **As planilhas orçamentárias devem ser atualizadas para a data da licitação - isto é, adotando os custos unitários de referência do SINAPI vigentes no mês de lançamento do edital - justamente para permitir a menor defasagem possível frente aos preços que serão efetivamente praticados nas contratações decorrentes.**

342. No mais, lembramos que a formação do preço é matéria técnica que foge aos conhecimentos e competências dos membros da Consultoria Jurídica, de modo que não nos cabe (e nem teríamos condições técnicas de) avaliar a adequabilidade das composições de custos dos processos de obras ou serviços de engenharia submetidos à análise jurídica.

343. **Certifique-se o consulente da completude das planilhas, e que atende as recomendações ao norte.**

#### **15.4 Vedação à contratação por horas de trabalho**

344. A sistemática do Decreto nº 7.983/2013 toma por base a contratação por resultados - na qual a remuneração está atrelada à execução de unidades de medida dos serviços.

345. A tabela SINAPI, aliás, segue tal modelagem para os serviços de construção civil, ao adotar a remuneração por unidades de medida que refletem a execução física de cada serviço: metro de cabo instalado, metro quadrado de piso assentado, unidade de porta de madeira montada, metro cúbico de solo escavado, quilograma de armação montada, etc. - independentemente de quantas horas forem gastas ou de quantos profissionais forem alocados pela empresa.

346. Já se nota que a modelagem oposta é justamente a contratação por postos ou horas de trabalho - a qual deve ser evitada sempre que for viável a contratação por resultados, conforme a diretriz do item 2.6 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.1. estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de forma que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho, observando que:

d.1.1. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, devendo ser definido o método de cálculo para quantidade, qualificação da

mão de obra e tipos de serviços sob demanda, bem como para manutenção preventiva, se for o caso;

d.1.2. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho, devendo ser definido o método de cálculo para quantidades e tipos de postos necessários à contratação;

d.1.3. na adoção da unidade de medida por postos de trabalho ou horas de serviço, admite-se a flexibilização da execução da atividade ao longo do horário de expediente, vedando-se a realização de horas extras ou pagamento de adicionais não previstos nem estimados originariamente no ato convocatório.

347. O SINAPI até traz diversos referenciais de custos para a hora de trabalho dos profissionais da construção civil - pedreiro, carpinteiro, eletricista, gesso, azulejista, pintor, soldador etc. Porém, na sistemática do Decreto nº 7.983/2013, são componentes do custo de mão de obra do serviço - integrando as respectivas composições de custos unitários, ao lado dos custos correspondentes aos materiais e equipamentos.

348. Por exemplo, o serviço de pintura de parede é mensurado por metro quadrado - em típica contratação por resultado. O SINAPI registra o custo da hora de trabalho do pintor - porém, como mero componente do custo da mão de obra do referido serviço, ao lado dos custos dos materiais (solvente, tinta, primer, verniz etc.) e/ou equipamentos (lixa, compressor de ar etc.).

349. Assim, tal metodologia é sempre preferencial na contratação dos serviços de construção civil.

350. Apenas de forma excepcional e devidamente justificada se faz possível a contratação por horas de trabalho, com fundamento na previsão da IN SEGES/MP nº 05/2017 (por não se tratar estritamente de serviço de engenharia) - mediante a demonstração do método de cálculo para a estimativa de quantitativos.

351. Em tal caso excepcional, a ser objetivamente justificado, é impositivo definir critérios objetivos de produtividade (quantidade máxima de horas para cada serviço), a fim de evitar o chamado "paradoxo lucro-incompetência", no qual a contratada lucra mais ao demorar para executar o serviço - conforme bem orienta o TCU:

- o 14. (...) No entanto, caso tal caminho não seja comprovadamente viável, restando como única opção a remuneração de serviços por horas trabalhadas, deverão ser adotadas providências no sentido de que sejam previamente definidos e especificados os serviços a serem executados e estabelecidos, também de antemão, os valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, assim como explicitada a metodologia a ser utilizada para a identificação desse quantitativo de horas. (Acórdão nº 2.024/2007 - Plenário)
- o 36. Vale registrar que, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas, também devem ser observadas as orientações acima e, ainda: a) prever-se, no documento de controle dos serviços, campo para indicação do valor máximo de horas aceitável para a realização de determinada atividade e da metodologia utilizada para quantificação desse valor; b) acompanhar e fiscalizar a execução também para evitar que o valor máximo de horas seja alcançado injustificadamente. (Acórdão nº 667/2005 - Plenário)

## 15.5 Elaboração da Curva ABC dos serviços e insumos

352. A partir das planilhas orçamentárias, cabe também elaborar a Curva ABC, assim definida no manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU:

2.19 Curva ou Classificação ABC de Serviços: tabela obtida a partir da planilha orçamentária da obra, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos. (...)

A importância da curva ABC reside na análise das planilhas orçamentárias. É relativamente frequente a existência de orçamentos com grande quantidade de itens de serviço distintos. Em tais circunstâncias, a curva ABC de serviços permite a avaliação global do orçamento com o exame de apenas uma parte dos serviços. (...)

2.20 Curva ABC de insumos: apresenta todos os insumos da obra (material, mão de obra e equipamentos) classificados em ordem decrescente de relevância. Para sua confecção, necessita-se da composição de custos unitários de todos os serviços da obra para o agrupamento dos insumos similares de cada serviço.

A curva ABC de insumos é uma ferramenta que cria várias facilidades para a orçamentação de uma obra, proporcionando que o orçamentista refine o orçamento mediante pesquisa de mercado dos insumos mais significativos. Também auxilia no planejamento e programação de obras, pois fornece o efetivo de mão de obra e a quantidade dos diversos tipos de equipamentos necessários para a execução da obra.

353. No caso, uma das funções principais da Curva ABC é definir as parcelas mais relevantes da contratação sob o prisma econômico, a fim de permitir a indicação dos serviços cuja execução prévia deverá ser comprovada nos atestados de capacidade técnica apresentados pelo licitante (requisito de qualificação técnica).

354. Ademais, a Curva ABC também é importante instrumento para a análise de riscos da contratação e a previsão de mecanismos de gestão e fiscalização contratual, além de guiar a análise crítica dos pleitos de modificação das planilhas orçamentárias por meio de aditivos, para verificar o ponto de equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a potencial ocorrência de “jogo de planilha” ou sobrepreços relevantes.

355. Por fim, o próprio TCU costuma utilizar a Curva ABC em suas auditorias para averiguar tais irregularidades nos processos de tomada de contas de obras e serviços de engenharia – cabendo ao órgão diligente se antecipar e preparar sua própria versão do documento, a fim de antever eventuais fragilidades em suas planilhas orçamentárias.

356. **No presente feito, encontramos nos autos as Curvas ABC (pgs. 294-300 e 337), excluído o mérito técnico, regular.**

357. **Por se tratar de matéria de cunho técnico, apenas recomenda-se ao consulente que atente às orientações expostas quanto a sua elaboração, prevalecendo a sua análise quanto a pertinência no caso concreto.**

## 15.6 Adoção do regime de desoneração tributária

358. Segundo o art. 7º da Lei nº 12.546/2011, até 31 de dezembro de 2021, as empresas do setor de construção civil poderão optar por recolher a chamada Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), à alíquota de 4,5% (quatro e meio por cento), ao invés das contribuições destinadas à Seguridade Social incidentes sobre as remunerações pagas a seus empregados - é a chamada "desoneração da folha de pagamento".

359. Atualmente, tal regime de desoneração tributária é facultativo para as empresas de construção civil – e é por isso que o SINAPI e demais tabelas de referência de preços divulgam duas versões concomitantes: encargos sociais "desonerados" e "não desonerados".

360. Porém, conforme divulgado no Informativo de Licitações e Contratos nº 257 do TCU, a Corte entendeu que o tratamento tributário diferenciado previsto na Lei nº 12.546/2011 não ampara a adoção de dois orçamentos estimativos como critério de aceitabilidade de preços máximos na licitação, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária sobre o valor da receita bruta ou sobre o valor da folha de pagamento (Acórdão nº 6.013/2015 - 2ª Câmara).

361. A impropriedade detectada foi no seguinte sentido: “ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.

362. Portanto, ao elaborar o orçamento de referência de cada licitação, cabe ao setor técnico justificar a opção por uma ou outra tabela do SINAPI, conforme o cenário que se revelar mais vantajoso para a Administração - segundo as premissas do PARECER nº 44/2019/DECOR/CGU/AGU:

b) Na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa do valor do futuro contrato, a Administração deverá confeccionar um único orçamento de referência, no qual considerará o regime tributário que lhe for mais vantajoso, embora os licitantes possam elaborar suas planilhas de custos e formação de preços com observância do regime tributário a que se sujeitam.

c) Caso o licitante adote em sua proposta os critérios constantes do orçamento de referência (se estes não lhe foram aplicáveis), não pode, em hipótese de adjudicação e ulterior contratação, pleitear reequilíbrio econômico do contrato com base nesta discrepância.

d) Durante a análise das propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro deverão analisar a adequação do planilhamento feito pelo licitante com eventual opção ou não pela desoneração previdenciária, tendo em vista que tal diligência é essencial para a verificação da exequibilidade

da planilha de formação de preços, bem como para afastar eventuais riscos de inexecução contratual.

363. **Recomenda-se ao orçamentista certificar-se de justificar a opção mais vantajosa para a Administração, preferencialmente mediante simulações entre os preços globais de referência incidentes em cada cenário, a serem devidamente juntadas aos autos.**

364. **Atente-se que o percentual da Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB) deve acrescido à composição do BDI, quando adotado o regime de desoneração tributária.**

## 15.7 Detalhamento da composição do percentual de BDI

365. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258/2010, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

366. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983/2013, de acordo com o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e pessoalística que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

367. Ademais, também deve ser respeitada a jurisprudência consolidada do TCU, que, por exemplo, veda a inserção no BDI de custos com administração local, instalação de canteiro e acampamento e mobilização e desmobilização (Acórdãos nº 325/2007, 440/2008, 3.037/2009, 462/2010, 1.752/2010, 2.070/2010, 2.150/2010, 3.165/2010, 873/2011, 2.842/2011 e 2.622/2013, todos do Plenário).

368. Já no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU estipulou parâmetros de taxa de BDI para os seguintes tipos de obra: construção de edifícios, construção de rodovias e ferrovias, construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, construção de manutenção de estações e redes de distribuição de energia elétrica e obras portuárias, marítimas e fluviais.

369. Especificamente para a construção de edifícios, foram definidos os percentuais de 20,34% (1º quartil) - 22,12% (média) - 25,00% (3º quartil).

370. Quando a taxa de BDI estiver fora de tais patamares, o TCU determina o exame pormenorizado dos itens que a compõem, com base também em parâmetros de percentuais estipulados por tipo de obra (por exemplo, administração central, seguro e garantia, risco, despesa financeira e lucro).

371. Tais parâmetros deverão ser adotados pelas unidades técnicas do TCU na análise dos orçamentos de obras públicas, especialmente para definir se houve ou não sobrepreço ou superfaturamento. Portanto, embora obviamente não sejam obrigatórios, são um importante guia para o órgão público tanto ao elaborar seu orçamento de referência quanto ao julgar a aceitação das propostas dos licitantes.

372. Recomenda-se que o órgão justifique os percentuais adotados para cada rubrica, quanto à opção pelo 1º quartil (mais baixo), médio ou 3º quartil (mais elevado), de acordo com as peculiaridades do objeto licitado.

373. **No presente feito, constam os parâmetros dos BDI's da Administração (pg.341), tendo sido apostas justificativas técnicas ao Termo de justificativas Técnicas Relevantes, o que é regular.**

374. **Recomenda-se ao órgão que certifique-se da observância dos parâmetros do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU mencionados ao norte.**

## 15.8 Incidência de BDI reduzido sobre os custos dos materiais e equipamentos

375. Nos termos do art. 9º, § 1º, do Decreto nº 7.983/2013, comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

376. Novamente, a elaboração de Curva ABC poderá revelar o impacto dos preços dos materiais e equipamentos no orçamento final da obra – e embasar a decisão pela incidência do BDI reduzido.

377. No citado Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU adotou o percentual padrão médio de 14,02% para o BDI relativo ao fornecimento de materiais e equipamentos, com variação de 11,10% a 16,80%.

378. De todo modo, conforme art. 9º, § 2º, do Decreto nº 7.983/2013, no caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricações e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação

regular e contínua, nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, excetuando-se a regra anteriormente prevista.

379. **Assim, cabe ao orçamentista confirmar se a presente licitação adotará ou não o BDI reduzido, segundo as diretrizes levantadas. Em caso de resposta positiva, deve elaborar a composição do BDI correspondente e computá-la no orçamento de referência - do contrário, poderá haver distorção no julgamento da proposta mais vantajosa.**

380. **Em tal hipótese, deverá também reinserir a disposição excluída do edital, impondo aos licitantes a obrigação de apresentar o referido percentual de BDI reduzido:**

- o Quanto aos custos indiretos incidentes sobre as parcelas relativas ao fornecimento de materiais e equipamentos, o licitante deverá apresentar um percentual reduzido de BDI, compatível com a natureza do objeto, conforme modelo anexo ao Edital;

381. **Recomenda-se ao responsável técnico que certifique-se de observar as orientações expostas no presente tópico.**

## **15.9 Definição de critérios de aceitabilidade dos preços**

382. Nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia.

383. Conforme art. 2º, IX, do mesmo Decreto, são os “parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes”.

384. No regime de empreitada por preço unitário, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global remetem àqueles constantes do próprio orçamento de referência elaborado pela Administração, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013.

## **15.10 Elaboração de cronograma físico-financeiro**

385. Nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.983/2013, a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.

386. Nas contratações no regime de empreitada por preço unitário, os pagamentos são atrelados aos quantitativos efetivamente executados pela contratada, com base nos preços unitários registrados em sua planilha. Ainda assim, o cronograma é importante instrumento para guiar as etapas de execução contratual, além de também basear a medição e o pagamento dos serviços prestados.

387. Cabe lembrar que o próprio SINAPI traz índices de produtividade padronizados para os diversos serviços, previstos nas respectivas composições de custos unitários: por exemplo, para instalar 1 (um) metro de tubo PVC em ramal de água (código 89355), o encanador leva 0,319 hora; já para instalar 1 (um) metro quadrado de piso cerâmico (código 87246), o azulejista leva 0,64 hora, e assim sucessivamente.

388. **Trata-se de elemento essencial para que a empresa saiba se tem condições de cumprir os prazos máximos esperados – e, por conseguinte, decida participar ou não da licitação. Da mesma forma, é elemento imprescindível para a futura fiscalização contratual.**

389. **Atesto que consta dos autos o cronograma físico-financeiro (pgs. 346).**

390. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de prever parâmetros objetivos de prazos para a execução de cada tipo de serviço, compatíveis com as praxes do mercado, para que os licitantes conheçam previamente o compromisso que assumirão.**

## **15.11 Elaboração de projeto executivo**

391. A Lei 14.133/2021 traz em seu art. 6, inc. XXVI, os parâmetros objetivos a serem observados pelo projeto executivo :

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

392. Quanto à obrigatoriedade do projeto executivo, prevê o § 1º do art. 46 da Lei 14.133/2021 que:

§ 1º **É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada** a hipótese prevista no [§ 3º do art. 18 desta Lei](#).

393. A obrigatoriedade é, portanto, excepcionada desde que atendidos os requisitos legais constantes do § 3º do art. 18 da Lei 14.133/2021:

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, **se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados**, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

394. Já quanto à responsabilidade pela elaboração de tal projeto, o art. 6, inc. XXVI da Lei 14.133/2021 traz que:

XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o **contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo**, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o **contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo**, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

395. Portanto, a regra é que o projeto executivo é requisito obrigatório da licitação para obras e serviços de engenharia, salvo exceção acima prevista, **que deve sempre vir tecnicamente justificada** de acordo com os parâmetros legais citados, devendo ser elaborado em sequência à conclusão e aprovação do Projeto Básico .

396. O projeto executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

397. **Não consta dos autos o projeto executivo. Contudo, consta a seguinte justificativa pertinente ao TJTR, Item 13:**

"ATESTO que o projeto básico e os demais documentos técnicos da licitação possuem nível de detalhamento adequado e suficiente para permitir a elaboração dos projetos executivos pela contratada."

398. Excluído o mérito técnico, **considero regular**.

## 15.12 Definição das regras de modificação contratual

399. Nos termos do art. 14 do Decreto nº 7.983/2013, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

400. Porém, caso adotado o regime de empreitada por preço unitário, tal diferença poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

401. No mais, a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão, seguindo as mesmas regras de elaboração do orçamento de referência do Decreto nº

7.983/2013.

## 16. PADRONIZAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DAS PEÇAS EDITALÍCIAS

402. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no **art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133**, de 2021.

403. Tal postulado foi registrado também na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06.

404. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- o Se houve utilização de modelos padronizados;
- o Qual modelo foi adotado; e
- o Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

405. Antes de tratar da análise jurídica das peças editalícias, lembramos que é fundamental a plena harmonização de todas elas – Termo de Referência e minutas de edital, de Ata de Registro de Preços e de contrato (quando incidentes) –, para evitar disciplinas dissonantes sobre o mesmo tema.

406. Cumpre ao órgão assegurar que as cláusulas que se repetem em mais de uma peça – pagamento, sanções, obrigações, fiscalização, etc. – **sigam sempre a mesma redação**, sem discrepâncias entre as diversas versões. Tal cautela deve ser redobrada quando da inserção de adaptações ou alterações, inclusive em razão das recomendações feitas no presente parecer.

407. Do contrário, caso a mesma cláusula contenha redações distintas em cada peça, abre-se espaço para o surgimento de potenciais transtornos e controvérsias no decorrer da licitação ou da execução contratual – situação que obviamente deve ser evitada a todo custo.

408. Por tratar-se de trabalho meramente burocrático, sem contornos jurídicos, não adentraremos tal esfera – mas fica registrada a extrema importância da tarefa.

## 17. TERMO DE REFERÊNCIA

409. **Atesto que consta dos autos o Termo de Referência (TR) (pgs. 19-40), e foi elaborado com base no modelo específico da AGU para os serviços comuns de engenharia, em conformidade com as exigências da legislação pertinente, o que lhe dá presunção de regularidade.**

410. Ressalte-se que o Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a

obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

411. A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

412. **Certifique-se a Administração de que as exigências constantes da legislação apontada sejam atendidas no caso concreto.**

413. Passamos a tecer algumas considerações específicas.

414. O Acórdão nº 1.381/2018 - Plenário do TCU é emblemático porque determinou a anulação do certame, pois as disposições do Termo de Referência eram confusas e davam azo justamente à contratação de obras completas - ainda que o órgão afirmasse que sua intenção seria apenas contratar serviços isolados.

415. **Recomenda-se inserir expressamente no Termo de Referência tal restrição: a presente licitação não poderá ser usada para a contratação de obras de engenharia, de modo que os serviços insertos na planilha orçamentária somente serão requisitados sob a forma de intervenções isoladas, que não gerem alterações significativas, autônomas e independentes na edificação.**

416. **Recomenda-se cautela quanto às exigências de qualificação técnica.** O TCU, a propósito, já considerou irregular a exigência de qualificação técnica “em item sem grande complexidade técnica” (Acórdão nº 33/2013 – Plenário), bem como “relativa à execução de serviço de pequena complexidade técnica” (Acórdão nº 1.898/2011 – Plenário).

417. Tanto que, no Acórdão nº 2.474/2019 – Plenário, analisando o tema à luz da legislação anterior, mas de maneira aplicável ao contexto normativo atual, deixou claro: “A exigência de comprovação de experiência anterior, para fins de qualificação técnico-operacional, na prestação de serviços que não são, simultaneamente, de maior relevância técnica e valor significativo do objeto viola o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 14 da Lei 12.462/2011 (RDC) e a Súmula TCU 263.”

418. **Quanto a redação, recomenda-se evitar expressões genéricas.** A redação de cunho genérico não é admitida pelo TCU, pois impede o julgamento objetivo da habilitação do licitante, conforme os seguintes julgados:

- o “1.6.1. dar ciência à Superintendência Regional da Infraero em São Paulo que, na hipótese de exigência de qualificação técnica em certame licitatório, o uso de expressões vagas, sem qualquer parâmetro quantitativo, a exemplo do observado (...) (“serviços com características técnicas, porte e complexidade semelhantes as do objeto desta licitação”), constitui infringência ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º do Decreto 5.450/2005 e art. 3º da Lei 8.666/1993);” (Acórdão nº 271/2013 – Plenário)
- o “1.6.1. o edital não apresentou parâmetros objetivos (unidades e/ou percentuais), e consequentemente nem suas correspondentes justificativas no processo, para comprovação de capacidade técnico-operacional (art. 30, inc. II, da Lei 8.666/1993) quanto à compatibilidade de características, quantidade e prazo com o objeto licitado, ferindo os princípios da transparência, da isonomia e do julgamento objetivo que regem as licitações públicas;” (Acórdão nº 6.679/2014 – 1ª Câmara)
- o “9.10.3. a utilização em edital de critérios subjetivos (“características semelhantes”) para avaliar atestados de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional contraria o princípio do julgamento objetivo, conforme arts. 3º e 30, II, da Lei 8666/1993;” (Acórdão nº 2.329/2014 – 2ª Câmara)
- o “1.6.1. dar ciência ao Hospital das Forças Armadas (...) acerca das seguintes impropriedades/falhas no edital do Pregão (...): 1.6.1.1. nos itens (...) do edital, há exigência de qualificação técnica com expressões vagas, considerando que não se definiu o que seria “quantidade compatível”, e ficou obscura a referência ao “item pertinente”, afrontando os princípios do julgamento objetivo, da transparência e da isonomia, previstos no art. 5º do Decreto 5.450/2005 e no art. 3º da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 970/2014-TCU-Plenário, 1.443/2014-TCU-Plenário e 6.679/2014-TCU-1ª Câmara);” (Acórdão nº 382/2015 – Plenário)
- o “11. Fato é que a ausência de indicação de quantitativos mínimos em serviços com características semelhantes que deveriam ser comprovados pela licitante veio a resultar que, na prática, a exigência contida no item do Termo de Referência representou mera formalidade, insuscetível de mensuração objetiva.” (Acórdão nº 361/2017 – Plenário)

419. **Quanto aos quantitativos mínimos de serviços a serem comprovados nos atestados, devem limitar-se a 50% dos quantitativos licitados, conforme a jurisprudência do TCU** (Acórdãos nº 2.099/2009, 2.147/2009, 813/2010, 1.432/2010, 3.105/2010, 1.832/2011, 2.672/2011, 737/2012, 1.052/2012, 1.552/2012, 2.281/2012 e 397/2013, todos do Plenário).
420. No entanto, quando o órgão não está exigindo quantitativos mínimos significa que deverá aceitar qualquer atestado apresentado pelo licitante, independentemente dos quantitativos de serviços nele registrados.
421. Caso venha a exigir quantitativos mínimos para um ou mais serviços, deverá também aceitar o somatório de atestados, conforme a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 170/2007, 1.631/2007, 727/2009, 1.382/2009, 1.823/2009, 2.783/2009, 3.260/2011, 342/2012, 1.028/2012, 1.231/2012, 1.380/2012, 1.552/2012, 2.869/2012 e 1.391/2014 – Plenário).
422. De acordo com a Corte, a vedação ao somatório de atestados somente se justifica caso “o aumento de quantitativos do serviço acarretar, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviço” (Acórdão nº 2.150/2008 – Plenário). Do contrário, fora de tal hipótese, a regra é pela admissão do somatório de atestados.
423. Quanto especificamente à exigência de prestação dos serviços pelo período mínimo, a IN SEGES/MP nº 05/2017 a autoriza na contratação de serviços continuados, conforme seu Anexo VII-A:
- 10.6.** Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante:
- b)** comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;
424. Porém, tal parâmetro rígido de qualificação técnica foi originalmente pensado para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, que geram riscos acentuados de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração pelos eventuais inadimplementos da contratada – exigindo, por conseguinte, uma garantia adicional da solidez e estabilidade da empresa.
425. No caso de uma obra pública, tal risco também pode estar envolvido, vez que os funcionários da empresa são normalmente alocados no canteiro em regime de dedicação exclusiva - ainda que apenas por prazo fixo, e não de forma continuada. Tanto que a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 6, de 06/07/2018, dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas no âmbito da administração federal, trazendo salvaguardas bastante semelhantes às dos contratos de serviços com dedicação exclusiva.
426. Considerando que a exigência de experiência mínima pode acarretar restrição à competitividade do certame, **caso adotada**, deve restringir-se às contratações em que seja estritamente necessária.
427. Cabe lembrar que, segundo a própria IN nº 05/2017, “justificadamente, a depender da especificidade do objeto a ser licitado, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, constantes deste Anexo VII-A, poderão ser adaptados, suprimidos ou acrescidos de outros considerados importantes para a contratação, observado o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993” (item 12).
428. Porém, a justificativa deverá ser robusta, justamente por se tratar de exigência voltada precipuamente para as contratações continuadas de serviços com dedicação exclusiva. Caberá ao setor técnico registrar a imprescindibilidade do requisito para assegurar o cumprimento adequado das obrigações contratuais, de acordo com as peculiaridades do objeto no caso concreto.
429. *Quanto a realização de vistoria* deve ser entendida não como obrigação imposta pela Administração, e sim como um direito subjetivo do licitante (TCU - Informativo de Licitações e Contratos 339/2018).
430. Porém, a possibilidade de realização de vistoria não pode acobertar a tarefa obrigatória do órgão de divulgar todas as informações relevantes para a formulação de propostas de preços fidedignas por parte dos licitantes.
431. Cabe ao órgão disponibilizar no Projeto Básico todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas com total e completo conhecimento do objeto da licitação, segundo a premissa do art. 47 da Lei nº 8.666/93.
432. O órgão também deve, conforme o caso, divulgar fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres (subitem 2.4, alínea “c”, do Anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017), de forma a assegurar que os licitantes tomem conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações contratuais.

433. Pretende-se que a mera leitura dos documentos técnicos do processo já baste para que o licitante compreenda a plenitude do objeto licitado - sem precisar comparecer pessoalmente ao local de execução, frente aos potenciais custos e riscos à competitividade que tal medida importaria.

434. Assim, se houver peculiaridades no local da execução dos serviços que possam afetar a composição de custos da empresa, devem constar do Projeto Básico.

435. **No caso concreto a vitória é facultativa, o que é regular**

436. **É necessário prever no TR parâmetros objetivos de prazos para a execução de cada tipo de serviço, compatíveis com as praxes do mercado, para que os licitantes conheçam previamente o compromisso que assumirão.**

437. O prazo real de execução de cada conjunto de serviços dependerá dos tipos e quantitativos requisitados em cada ordem de serviço - porém, calculados com base nos parâmetros objetivos estipulados.

438. Quanto a **possibilidade de subcontratação**, recordamos que a aceitação ou proibição da possibilidade de subcontratação é questão técnica, relacionada à análise cuidadosa das condições de disponibilidade dos serviços no mercado.

439. Conforme assentado pelo TCU, “de acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante.” (Acórdão nº 834/2014 - Plenário)

440. Vejamos também a doutrina de Marçal Justen Filho:

“A hipótese torna-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam grande simplicidade e possam ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo. A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de “terceirização”, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada. Se, na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações, o ato onvotório deverá albergar permissão para que idênticos procedimentos sejam adotados na execução do contrato administrativo. Assim se impõe porque, estabelecendo regras diversas das práticas entre os particulares, a Administração reduziria a competitividade do certame. É óbvio que se pressupõe, em todas as hipóteses, que a Administração comprove se as práticas usuais adotadas pela iniciativa privada são adequadas para satisfazer os interesses fundamentais.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 566)

441. Assim, a decisão deve ser sopesada frente às características de organização do mercado fornecedor dos serviços.

442. No entanto, quando a licitação demanda rigorosa comprovação da qualificação técnica da empresa, torna-se um contrassenso admitir a ampla possibilidade de subcontratação, inclusive dos serviços que integram o núcleo do objeto contratado. De fato, tais exigências só se justificam frente à necessidade de assegurar a capacitação e aptidão técnica da empresa para executar satisfatoriamente os serviços licitados, dada sua presumível complexidade ou especialidade. É incoerente autorizar que, após severo processo de seleção, outra empresa os execute.

443. Vejamos alguns julgados do TCU sobre o tema:

- “1. Determinar à empresa Indústrias Nucleares do Brasil (INB) que abstenha-se de incluir cláusulas editalícias que permitam: (...) 1.2 a subcontratação do objeto, quando se tratar de certame em que a qualificação técnica do licitante seja fator preponderante para a contratação.” (Acórdão nº 2.323/2005 - 1ª Câmara)
- “1 - É inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada.” (Acórdão nº 3.144/2011 - Plenário)
- “Quanto à exigência de experiência na execução de serviços que são invariavelmente subcontratados, considero que, em regra, tal impositivo desnatura o processo de habilitação técnica. Isso porque não há

sentido em requerer expertise para realização de serviço que, muitas vezes, acaba sendo executado por terceiro. Exigida do licitante, como pressuposto para participar da licitação, capacidade para execução de determinada tarefa, a prestação não pode ser transferida.” (Acórdão nº 2.760/2012 - Plenário)

- o “10. A jurisprudência do Tribunal é farta em não aceitar a exigência de atestados de serviços de pouca relevância e que, por isso mesmo, podem vir a ser realizados por terceiros, como mostram os Acórdãos 2.992/2011, 3.144/2011, 2.760/2012, 222/2013 e 1.851/2013, dos quais se destaca o Acórdão 2.760/2012, em cujo voto condutor a Ministra Ana Arraes menciona que a solicitação de atestados relativos a serviços de menor importância do objeto da licitação, tanto mais aqueles que são usualmente subcontratados, configura evidente restrição à ampla participação no certame.” (Acórdão nº 209/2018 - Plenário)

444. De todo modo, tratando-se de questão técnica, cabe ao órgão sempre verificar as condições incidentes em cada caso concreto - e decidir pela necessidade e viabilidade de admitir (ou vedar) a subcontratação, apresentando a devida justificativa.

445. **No caso concreto a subcontratação foi permitida mediante justificativa técnica. Pela regularidade.**

446. **Quanto a garantia:** Conforme o parâmetro aventado pelo TCU, a garantia deve ser exigida nas contratações de grande vulto, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (Acórdão nº 3.126/2012 - Plenário).

447. Vejamos o alerta de Marçal Justen Filho:

“A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 499)

448. Assim, a exigência deve ser avaliada em cada caso concreto, com base no grau de risco de prejuízo ao interesse público, frente à particularidade do objeto licitado.

449. **No caso concreto foi exigida garantia no montante de 5%. Regular.**

450. De todo modo, **a palavra final sempre cabe à autoridade administrativa – cabendo-lhe justificar sua decisão por exigir ou não a garantia em cada certame, para a adequada instrução processual.**

451. **Quanto às multas por infrações:** As infrações e os respectivos graus das multas devem ser definidos de acordo com o objeto específico da contratação, considerando as tarefas atribuídas à empresa e o impacto no atendimento satisfatório da necessidade administrativa.

452. Nos termos da IN SEGES/MP nº 05/2017, cabe ao órgão definir as sanções, glosas e condições para rescisão contratual, devidamente justificadas e os respectivos procedimentos para aplicação, com base nas seguintes diretrizes: a) relacionar as sanções previstas na lei, conforme o caso, às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto; b) definir o rigor das sanções, de modo que sejam proporcionais ao prejuízo causado pela desconformidade; c) no caso de multa, definir o processo de aferição do nível de desconformidade dos serviços que leva à multa.

453. Cabe ao órgão, assim, assegurar que a listagem adotada no presente feito é compatível com tais premissas – ou readequá-la, se for o caso.

454. **Anexos:** Os demais documentos técnicos da licitação - especialmente memoriais descritivos, cadernos de encargos e especificações técnicas, projetos e planilhas orçamentárias - não serão objeto da presente análise jurídica, em razão de seu conteúdo eminentemente técnico ou discricionário, que foge à competência legal e ao conhecimento especializado do órgão de assessoramento jurídico, conforme a já citada Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07.

## 18. MINUTA DE EDITAL

455. **Atesto que a minuta de edital consta dos autos (pgs. 391-410), e tendo sido adotado o modelo correspondente da AGU se presume que cumpre satisfatoriamente as exigências da legislação pertinente.**

456. Cabe tecer algumas considerações sobre as disposições da referida peça.

### Da restrição a participação de interessados no certame

457. O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

458. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

459. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

460. **Dos consórcios:** A Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificativa.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

461. Conforme a jurisprudência do TCU, a aceitação ou proibição de participação de consórcios na licitação pública é decisão discricionária do gestor – mas deve ser sempre justificada (Acórdãos nº 1.405/2006, nº 1.453/2009, nº 1.165/2012 e nº 2.869/2012 - Plenário).

462. Tal justificativa deve basear-se na análise individualizada do caso concreto, conforme orientações do TCU: “Deve-se analisar com a profundidade que cada empreendimento estará a requerer, por exemplo, o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra, a capacitação técnica dos participantes, fatos estes que poderão gerar atraso nas obras como um todo, implicando em grandes prejuízos ao Erário. Outros aspectos deverão dimensionar a complexidade do empreendimento, os riscos de contratação de empresas sem qualificação para a assunção de encargos além de suas respectivas capacidades técnica, operacional ou econômico-financeira, todos esses fatores que estarão a sopesar a decisão que deverá ser tomada pelo gestor.” (Acórdão nº 1.165/2012 - Plenário)

463. Ao final, a formação do consórcio somente deverá ser admitida "quando o objeto a ser licitado envolver questões de alta complexidade e de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não tenham condições de suprir os

requisitos de habilitação do edital, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa" (Acórdão nº 2.898/2012 - Plenário).

464. Nos demais casos, a participação de consórcios deverá ser vedada.

465. **Recomenda-se que a justificativa aponte elementos do caso concreto, evitando-se justificativas genéricas.**

466. **Das cooperativas:** No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a [Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971](#), a [Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012](#), e a [Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009](#);

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na [Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012](#), a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

467. De acordo com a Lei nº 12.690/2012, que regulamenta a organização e o funcionamento da **cooperativa de trabalho**, “não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social” (art. 10, §2º).

468. Todavia, o art. 5º da mesma lei deixa claro que “a Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada”. E prossegue o art. 17, § 1º: “a Cooperativa de Trabalho que intermediar mão de obra subordinada e os contratantes de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por trabalhador prejudicado, dobrada na reincidência, a ser revertida em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador –FAT.”

469. Assim, interpretando tais dispositivos de forma harmônica, conclui-se que pode ser vedada a participação das cooperativas nas licitações cujo objeto possa representar intermediação de mão de obra subordinada.

470. Cabe ao órgão licitante analisar com cautela, em cada caso concreto, as características dos serviços que pretende contratar, para verificar se estão presentes os critérios instituídos na IN SEGES/MP nº 05/2017:

Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Art. 11. Na contratação de sociedades cooperativas, o órgão ou entidade deverá verificar seus atos constitutivos, analisando sua regularidade formal e as regras internas de funcionamento, para evitar eventual desvirtuação ou fraude.

Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado.

471. Também deve atentar para os parâmetros da Súmula TCU nº 281/2012: “É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

472. Assim, com base nas premissas levantadas, **cabe ao órgão apresentar a justificativa para admitir ou vedar a participação de cooperativas em cada licitação, referindo-se às circunstâncias do caso concreto.**

473. **Verifico que o consulente juntou ao TJTR, itens 18 e 19, justificativas técnicas para a vedação de participação de cooperativas e de consórcios o que é formalmente regular.**

474. **Certifique-se do cumprimento das recomendações ao norte.**

475. **Do intervalo mínimo de diferença entre os lances:** Conforme consta da nota explicativa do modelo da AGU, o intervalo mínimo de diferença entre os lances deve ter repercussão financeira suficiente para diferenciar efetivamente as propostas dos licitantes.

476. A análise e aceitação da proposta de preços segue procedimento próprio na licitação para serviços de engenharia, inclusive com a apresentação de documentos específicos que não são exigidos na licitação para outros serviços.

1. A proposta a ser encaminhada deverá conter:

1. Prazo de validade da proposta não inferior a **XX (XXXXX)** dias, a contar da data de abertura do certame.
2. Especificações do objeto de forma clara, observadas as especificações constantes dos projetos elaborados pela Administração;
3. Preços unitários e valor global da proposta, em algarismo, expresso em moeda corrente nacional (real), de acordo com os preços praticados no mercado, considerando o modelo de Planilha Orçamentária anexo ao Edital;
  1. Na composição dos preços unitários o licitante deverá apresentar discriminadamente as parcelas relativas à mão de obra, materiais, equipamentos e serviços;
  2. Nos preços cotados deverão estar incluídos todos os insumos que os compõem, tais como despesas com impostos, taxas, fretes, seguros e quaisquer outros que incidam na contratação do objeto;
  3. Todos os dados informados pelo licitante em sua planilha deverão refletir com fidelidade os custos especificados e a margem de lucro pretendida;
  4. Não se admitirá, na proposta de preços, custos identificados mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.
4. Cronograma físico-financeiro, conforme modelo Anexo ao Edital;
  1. O cronograma físico-financeiro proposto pelo licitante deverá observar o cronograma de desembolso máximo por período constante do Termo de referência, bem como indicar os serviços pertencentes ao caminho crítico da obra.
5. Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, detalhando todos os seus componentes, inclusive em forma percentual, conforme modelo anexo ao Edital;
  1. Os custos relativos a administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro e acampamento, bem como quaisquer outros itens que possam ser apropriados como custo direto da obra, não poderão ser incluídos na composição do BDI, devendo ser cotados na planilha orçamentária.
  2. As alíquotas de tributos cotadas pelo licitante não podem ser superiores aos limites estabelecidos na legislação tributária;
  3. Os tributos considerados de natureza direta e personalística, como o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido - CSLL, não deverão ser incluídos no BDI;
  4. As licitantes sujeitas ao regime de tributação de incidência não-cumulativa de PIS e COFINS devem apresentar demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à

média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária.

5. As empresas optantes pelo Simples Nacional deverão apresentar os percentuais de ISS, PIS e COFINS, discriminados na composição do BDI, compatíveis com as alíquotas a que estão obrigadas a recolher, conforme previsão contida na Lei Complementar 123/2006.
  6. A composição de encargos sociais das empresas optantes pelo Simples Nacional não poderá incluir os gastos relativos às contribuições que estão dispensadas de recolhimento, conforme dispõe o art. 13, § 3º, da referida Lei Complementar;
  7. Quanto aos custos indiretos incidentes sobre as parcelas relativas ao fornecimento de materiais e equipamentos, o licitante deverá apresentar um percentual reduzido de BDI, compatível com a natureza do objeto, conforme modelo anexo ao Edital;
2. Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante do serviço ou da área especializada no objeto.

## 19. MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

477. **Atesto que a minuta de termo de contrato foi juntada aos autos (pgs. 412-428), e conforme declaração do consulente, tendo sido adotado o modelo da AGU, presumidamente se encontra conforme aos requisitos da legislação pertinente.**

478. **Subitem 1.1: Recomenda-se ao consulente que defina com clareza o objeto do contrato neste subitem**, em consonância com o Termo de Referência e com os documentos técnicos dos autos.

479. **Verifico que a definição é regular.**

480. **Subitem 2.1: Prazo de vigência**

481. Não se tratando de contrato cujo objeto consiste em uma prestação periódica contínua, repetida e diferida no tempo, ou seja, em se tratando de contrato de escopo, o instrumento deverá fixar os prazos de início, de entrega, de observação e de vigência do contrato, em conformidade com o cronograma físico, além do prazo de recebimento definitivo, dentre outros, tais como os prazos de liquidação e pagamento da despesa. Portanto, tais prazos não poderão ser coincidentes, vez que o contrato estabelece obrigações que somente poderão ser adimplidas após a entrega do seu objeto. É o que se conclui a partir do Parecer n. 133/2011/DECOR /CGU/AGU, o qual afastou a ilação de que a execução de contrato de escopo poderia ultrapassar seu prazo de vigência e que a extinção do contrato somente ocorre com a conclusão da obra, conforme esposado por Hely Lopes Meirelles.

482. Assim, para a realização de obras e serviços de engenharia, faz-se necessário fixar prazo certo de vigência para todos os contratos administrativos, dentro do qual deverá estar o prazo de execução e entrega do objeto licitado. Pois ultrapassado o prazo de vigência, o contrato deverá ser considerado extinto e improrrogável ([Nota n. 139/2020/DECOR/CGU/AGU - 00593.000026/2020-87](#), Seq. 10).

483. Ademais, todos os eventos relacionados à execução do ajuste deverão ser devidamente anotados no diário da obra, de modo a se ter o registro da responsabilidade pela eventual mora que, se imputável à contratada, deverá ser sancionada. Se no contexto de culpa da contratada, a sanção deverá ser obrigatória, a decisão de prorrogação do contrato, porém, será discricionária, na medida em que a Administração deverá avaliar o caso concreto e decidir pela opção mais vantajosa para o interesse público.

484. A hipótese prevista no art. 79, §5º, da LLC, segundo a qual ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo, é estabelecido como garantia do direito do contratado de não ser penalizado ou, de alguma forma prejudicado, por ato atribuível a Administração, a terceiro ou a força maior/caso fortuito. Porém, as situações mencionadas em lei não dispensam o devido registro dos fatos ou a necessidade de formalização e justificativa da dilação dos cronogramas e do prazo de vigência contratuais, isso porque a alteração de regras contratuais deverá ser realizada por escrito, a contrario sensu do art. 65, §8º, c/c art. 60, parágrafo único e art. 57, §2º, da LLC.

485. **Cabe ao assessorado, portanto, verificar quais prazos são razoáveis para execução dos serviços e vigência contratual. Após, deverá uniformizar tais prazos em todas as minutas, inclusive no edital, projeto básico, termo de justificativas técnicas, estudos preliminares, cronograma físico financeiro e termo de contrato.**

**Subitem 7.2: Critério de Reajuste**

486. **O critério de reajuste de preços do contrato de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra é o reajuste em sentido estrito, mediante aplicação de índice oficial de preços, conforme art. 61 da IN SEGES/MP nº 05/2017:**

Art. 61. O reajuste em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

487. Adotar o valor constante da tabela SINAPI atualizada significaria fixar novo parâmetro de preços para a contratação - o que somente poderia ocorrer mediante invocação do reequilíbrio econômico-financeiro ou por repactuação, mediante demonstração analítica da variação dos componentes dos custos contratuais.

488. Porém, a repactuação é destinada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 54 da mesma IN.

489. Assim, **o critério de reajuste dos contratos de serviços de engenharia (sem dedicação exclusiva de mão de obra) deve remeter à aplicação de índice de preços, sem possibilidade de recomposição pelos novos valores da tabela atualizada do SINAPI - exceto em caso de alegação e comprovação específica de reequilíbrio econômico-financeiro, que não se confunde com reajuste.**

490. Quanto à **definição do índice de reajuste, cabe escolher aquele mais compatível com a evolução dos preços dos serviços objeto da contratação.** Recordamos o conteúdo da nota explicativa do modelo da AGU:

Nota Explicativa: A Administração deverá atentar para que o índice utilizado seja o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos bens a serem fornecidos, "...o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração..." – TCU, Ac. nº 114/2013-Plenário. A Administração poderá, ainda, utilizar índices diferenciados, de forma justificada, de acordo com as peculiaridades envolvidas no objeto contratual.

**Considerando-se que se trata de serviço de engenharia, a Administração deve avaliar a pertinência de eleger o Índice Nacional da Construção Civil – INCC.**

491. **Verifico que o consulente trouxe à minuta contratual a previsão de índice reajuste - INCC - com anualidade (subitem 7.2). Pela regularidade.**

**20. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES**

492. **No presente caso, não foram juntados aos autos as portarias de designação do pregoeiro e da equipe de apoio.**

493. **Não verifico a juntada de declaração específica quanto ao cumprimento do presente tópico.**

494. **Omissão a ser sanada.**

495. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de juntar aos autos as portarias de designação do pregoeiro, equipe de apoio, do gestor e fiscal(is) de contratos atuais, assim como a declaração específica quanto ao cumprimento do presente tópico para a regularidade do feito.**

496. O Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

497. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

**Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifou-se)

**498. Decreto nº 11.246, de 2022 e o princípio da segregação das funções**

Art. 12. O **princípio da segregação das funções** veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o **caput**:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

(grifou-se)

499. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

500. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

501. **Certifique nos autos o consulente quanto ao cumprimento.**

**21. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO**

502. Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

503. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

**22. CONCLUSÃO**

504. Em face do exposto, em atenção ao disposto no artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), **opino**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas todas as recomendações emitidas ao longo do parecer, com especial atenção aos parágrafos negritados e sublinhados.**

505. Em resumo, o que não isenta o órgão de analisar a integralidade desta manifestação, deve o assessorado:

- o Quanto a documentação assinalada na lista do relatório desta peça como "(não consta)" seja tal documentação regularizada e acostada aos autos, ou seja apontada onde se encontra, ou que seja justificada tecnicamente nos autos a sua ausência, por conta e risco do assessorado, nomeadamente:
  1. Autorização para a Contratação (não consta);
  2. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
  3. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
  4. Declaração Segregação Funções (não consta);
  5. Memorial Descritivo (não consta);
  6. Termo da Pesquisa Preços (não consta);
  7. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
  8. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);
- o Certificar-se de juntar a nomeação de todos os agentes pertinentes a pretendida contratação.
- o Certificar-se quanto à inexistência de atos impeditivos à realização da despesa;
- o Certificar-se de que somente constam do mesmo item da licitação os serviços que possuam razoável identidade de custos, que possam ser satisfatoriamente representados por um preço único e padronizáveis;
- o Corrigir eventuais equívocos quanto o tratamento diferenciado;
- o Reanalisar a viabilidade do parcelamento do objeto no caso concreto certificando-se de apresentar justificativa técnica que remeta ao caso concreto, evitando justificativas genéricas;
- o Justificar aduzindo a elementos do caso concreto, o regime de execução e critérios de aceitabilidade escolhidos, observando que são vedadas justificativas demasiadamente amplas ou genéricas;
- o Adotar as cautelas apontadas nesta peça quanto aos critérios de sustentabilidade ambiental;
- o Certificar-se da regularidade dos documentos de titularidade do imóvel, a fim de assegurar o interesse público;
- o Certificar-se quanto à descrição do objeto da contratação, sem detalhes que possam frustrar o caráter competitivo do certame;
- o Certificar-se da regularidade da dotação orçamentária e suas respectivas rubricas antes da contratação;
- o Certificar-se do atendimento às diretrizes sobre a elaboração do orçamento e da exatidão do uso da tabela SINAPI;
- o Certificar-se de que a tabela de indicação do uso do BDI observa as diretrizes contidas no acordo nº 2.622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, que definiu novos valores máximos, mínimos e medianos para taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de obras públicas, além do atendimento ao Decreto nº 7.983/2013, sobretudo quanto ao BDI diferenciado para materiais, além de atestar nos autos que foi utilizado o orçamento mais vantajoso à administração, inclusive no que tange à CPRB;
- o Certificar-se do atendimento às demais recomendações relacionadas às planilhas de custos, custos diretos e orçamentos e atestar integral observância ao Decreto nº 7.983/2013;
- o Assegurar-se da fidelidade do conteúdo da curva ABC em relação às parcelas de maior relevância da licitação, trazendo tal documento aos autos;
- o Assegurar-se da regularidade do cronograma físico-financeiro de cada um dos serviços utilizados;
- o Assegurar-se de que as RRT e ART juntadas aos autos sejam originais e que referem-se efetivamente à totalidade dos documentos técnicos elaborados para o certame;
- o Apresentar a justificativa para os requisitos de qualificação técnica e econômica, remetendo às especificidades do caso concreto, sanando eventuais incongruências a fim de evitar restrição à competitividade;
- o Atentar-se com a compatibilização das peças editalícias;
- o Justificar todas as modificações realizadas nos modelos das minutas da AGU ou, alternativamente, faça as correções indicadas e adote os estritos termos da minuta padronizada;
- o Atender a todas as recomendações no tópico do termo de referência, promovendo as correções indicadas na minuta e apresentação das justificativas pertinentes;

- Atender a todas as recomendações no tópico do edital, promovendo as correções indicadas na minuta e apresentação das justificativas pertinentes;
- Atender a todas as recomendações no tópico do termo de contrato, promovendo as correções indicadas nas minutas;
- Atender a todas as recomendações expostas ao longo do parecer.

506. Em conclusão, este órgão condiciona a aprovação da minuta de edital ao cumprimento das orientações listadas no parágrafo logo acima e ao longo deste parecer. No mais, oportunamente, cabe atentar para as demais disposições relativas à instrução e regularidade formal do feito.

507. Ressaltamos que o presente parecer está sendo emitido condicionalmente em respeito à Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 31, por tratar-se de providências que não impedem a manifestação conclusiva acerca da regularidade jurídica do ato. Todavia, o Advogado da União signatário não assume qualquer responsabilidade quanto às justificativas ou providências a serem formalizadas, nem quanto à regularidade jurídica do ato, caso tais justificativas ou providências não sejam tempestivamente formalizadas, ou o sejam em desacordo com as estritas premissas apontadas no presente parecer.

508. Não é necessário que o presente processo seja reencaminhado à Consultoria Jurídica para avaliação das alterações introduzidas em razão do presente parecer, diante da Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 05: “Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público.”

509. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

É o parecer.

[Redacted]

[Redacted]

---

Chave de acesso ao Processo: 9c5c8681 - <https://supersapiens.agu.gov.br>

---

Documento assinado eletronicamente por [Redacted] de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento esta disponível com o código 1360665167 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): [Redacted]  
[Redacted] Data e Hora: 08-12-2023 19:04. Número de Série: [Redacted] Emissor: [Redacted]

---



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS / 7  
CRO 1 / 7ª RM – 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**PARECER TÉCNICO N° 02/2024**

**RESPOSTA AO PARECER N. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU**

**1 REFERÊNCIA**

Parecer n° [REDAZIDO] sobre processo de licitação, objetivando a contratação de empresa de engenharia para a execução da 4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do [REDAZIDO]

**2 OBJETO DO PARECER**

Avaliar tecnicamente as recomendações destacadas por meio do Parecer n° 2 [REDAZIDO] sobre processo de licitação, objetivando a contratação de empresa de engenharia para a execução da 4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste – [REDAZIDO]

**3 RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS**

**3.1 [Item 19] Quanto às alegações de ausência ou incompletude de documentos nos autos do processo:**

**1. Autorização para a Contratação (não consta);**

O documento de aprovação da autoridade competente, expedida pelo Ordenador de Despesas da [REDAZIDO] o [REDAZIDO] existe e já se encontra acostado aos autos do processo, imediatamente após o Termo de Referência.

**2. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);**

A designação formal da equipe de Planejamento da Contratação está registrada na página 591 do Boletim Interno nº 067, datado de 22 de agosto de 2023, emitido pela CRO7. Esta página do documento foi devidamente anexada ao processo, localizando-se na última folha do ANEXO VII ao Termo de Referência.

**3. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);**

O Decreto nº 10.193/2019 estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal. As atividades abrangidas por este decreto incluem: celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio; Contratos para aquisição, locação, nova construção ou ampliação de imóvel; e concessão de diárias e passagens aos servidores, aos militares, aos empregados públicos ou aos colaboradores eventuais. No contexto do presente contrato, tendo em vista a execução do objeto a ser licitado, conclui-se que as disposições do Decreto nº 10.193/2019 não se aplicam ao processo em questão.

**4. Declaração Segregação Funções (não consta);**

A seção técnica da CRO7 é dividida entre os setores de fiscalização e de projetos, o que assegura que o princípio de segregação de funções será atendido no presente processo licitatório.

**5. Memorial Descritivo (não consta);**

O presente empreendimento engloba duas plantas de projeto elétrico (Anexo VI ao Termo de Referência) e o caderno de encargos e especificações técnicas (Anexo II ao Termo de Referência). Estes documentos delineiam de maneira explícita a memória (tanto de cálculos quanto descritiva) dos serviços abordados nesta etapa de adequação das instalações elétricas do Comando Militar do Nordeste (CMNE). Em oportuno, informo que houve uma revisão do projeto visando sua melhoria, refletindo em algumas alterações de serviços e, conseqüentemente, resultando na alteração dos valores da planilha orçamentária.

Além disso, foi acrescido o projeto da subestação já aprovado pela concessionária Neoenergia Pernambuco para endossar as documentações técnicas acostadas ao Anexo VI do Termo de Referência.

**6. Termo da Pesquisa Preços (não consta);**

O mapa de preços elaborado no curso do processo, destacado no Anexo III, precedendo a Memória de Cálculo, assume a função equivalente ao Termo de Pesquisa de Preços, proporcionando uma exposição clara dos resultados contemplados nas cotações realizadas.

**7. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);**

A ART registrada foi anexada aos autos do processo, conforme solicitado.

**8. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);**

Esclareço que foram empregados os modelos disponibilizados diretamente no portal de licitações, a exemplo do Termo de Referência (TR), Termo de Justificativa das Técnicas Relevantes (TJTR) e demais documentos cabíveis.

**3.2 [Item 24] Quanto à solicitação para verificar a eventual existência de Decretos ou outro normativos relativos a “limites”, "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição" ao empenho de verbas:**

Informo que o referido projeto se encontra inserido na Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e foi destacado como prioritário na Ficha Modelo 20. A progressão do processo para as fases externas ocorrerá exclusivamente no momento do registro efetivo da Planejamento Orçamentário (PRO), na ocasião da descentralização dos recursos correspondentes.

**3.3 [Item 33] Quanto à solicitação de certificar de que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, e de que não se trata no caso concreto de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, bem como certifique-se de que atendeu todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal:**

Conforme indicado no ponto precedente, o projeto encontra respaldo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e foi identificado como prioritário na Ficha Modelo 20. A implementação do objeto em questão não implica em despesas permanentes para a administração pública, objetivando exclusivamente o aprimoramento das instalações elétricas do Quartel General. Este aprimoramento tem como propósito a elevação dos níveis de segurança tanto para as pessoas quanto para a estrutura, além de contribuir para a melhoria dos padrões relativos à manutenção dos serviços de fornecimento de energia elétrica.

**3.4 [Item 75] Quanto à classificação do objeto como serviço comum de engenharia, ao Termo de Referência (TR, 1.2), o que cabe ao setor técnico certificar-se de que a devida motivação técnica para tanto foi apresentada em conformidade com as diretrizes ora levantadas.**

O objeto em questão foi categorizado como serviço comum de engenharia, em consonância com as informações documentadas no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, conforme exposto no Anexo I ao Termo de Referência. baseado no documento modelo correspondente à nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

**3.5 [Item 152] Quanto à recomendação sobre o setor técnico do órgão assegurar que a definição das especificações exigidas para os serviços e materiais licitados observa tais noções de razoabilidade e economicidade, frente à finalidade de utilização pretendida – e, se for o caso, excluindo requisitos que eventualmente se mostrem desarrazoados,**

**sobretudo aqueles que encarecerem a contratação de forma desproporcional.**

O setor técnico constatou que os serviços e materiais delineados no projeto, caderno de encargos e especificações técnicas satisfazem os princípios da razoabilidade e economicidade. Desta maneira, não há justificativa para a exclusão dos requisitos previamente estabelecidos.

**3.6 [Item 167] Quanto à recomendação ao consulente que certifique-se de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento [Tópico 11 – SISTEMA SINAPI].**

Os itens constantes na planilha orçamentária foram primariamente obtidos por meio do banco de dados do sistema SINAPI. Na ausência de correspondência neste banco, foram subsequentemente verificados no banco ORSE, o qual apresenta valores próximos aos praticados na localidade do empreendimento. Apenas os itens não contemplados nesses dois bancos tiveram insumos consultados no banco do SBC, com a base referente ao município de Recife/PE. **Todos os itens provenientes de bancos distintos foram devidamente ajustados para incorporar as composições de mão de obra e encargos do SINAPI.** Serviços não identificados em qualquer banco e aqueles de natureza mais específica foram cotados no mercado, conforme evidenciado no Mapa de Cotações presente no Anexo III ao termo de Referência, antecedendo a planilha de memória de cálculo.

Cabe ressaltar que o item 4 do Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, constante no Anexo I ao Termo de Referência, descreve os métodos empregados para a elaboração do orçamento no presente processo.

Adicionalmente, informo que o orçamento desenvolvido teve seu banco atualizado para a data **base de referência de dezembro de 2023**, proporcionando menor defasagem temporal entre a proposta e a execução dos serviços, assegurando tempo hábil para a efetiva divulgação do edital antes de completar um ano. As planilhas analíticas e sintéticas, assim como as composições de custos unitários, estão anexadas no Anexo III ao Termo de Referência. O orçamento atualizado e revisado foi executado em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto n. 7.983/2013.

**3.7 [Item 176] Quanto a realização da pesquisa de preços em obras e serviços de engenharia somente é cabível diante da impossibilidade de se utilizar um dos sistemas mencionados nos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto n. 7.983/2013**

A pesquisa de preços foi realizada exclusivamente para itens que não estavam disponíveis nos bancos dos sistemas de preços. Esse documento foi atualizado com mais uma cotação, tendo em vista retratar melhor os valores dos serviços presentes no orçamento.

**3.8 [Item 177] Quanto especificamente em relação aos insumos, deve-se notar que a escolha de materiais, profissionais ou atividades não relacionadas nos sistemas oficiais existentes recomenda a devida motivação e aprovação por parte do ordenador de**

**despesas do órgão promotor do procedimento de licitação ou de contratação direta.**

Comunico que nos documentos do processo encontra-se a aprovação da autoridade competente, abrangendo a aprovação do processo, e isso inclui o seu conteúdo, conforme mencionado previamente.

**3.9 [Item 196] Quanto à recomendação ao consulente que se certifique de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento [Tópico 12 – SISTEMA SINAPI].**

Serviços não contemplados nos bancos oficiais de preços foram submetidos a cotações, como explicado anteriormente. Foi elaborado um mapa de preços, conforme já mencionado. Não foram identificadas disparidades que justificassem intervenção ou a necessidade de apresentar justificativas adicionais. Cada item foi cotado por, no mínimo, três fontes, sendo considerado no orçamento elaborado pela administração a média dos valores obtidos. Desta forma, esclareço que não foram observados valores de serviços que indicassem preços inexequíveis ou que ultrapassassem os limites do valor de mercado.

Informo também que foi adicionada uma nova cotação ao mapa de preços, referente ao gradil destinado à confecção e instalação das peças que fornecem proteção mecânica em portas, janelas, cobogós e cubículos de medição, disjunção e transformação. Os itens de gradil externo e portas anteriormente utilizados não se mostraram ideais para a retratação eficaz dos valores praticados no mercado e, portanto, foram considerados não adequados para compor o orçamento.

**3.10 [Item 251] Quanto a recomendação de que tais previsões sejam revisadas e revistas à luz das orientações constantes desse parecer [Subtópico 13.4 - Exigência de classe de eficiência energética].**

Conforme mencionado no parecer da CJU, particularmente no item 250, já foram apresentadas observações relativas às exigências técnicas contidas no caderno de encargos e especificações técnicas (Anexo II ao Termo de Referência), no ETP (Anexo VII) e na minuta do Termo de Contrato. Importa mencionar que, no presente processo, não há previsão de fornecimento de equipamentos eletroeletrônicos que sejam certificados pelo sistema de etiquetagem ENCE, mas tão somente materiais e equipamentos específicos, de baixa e média tensão, para a instalação da rede elétrica.

**3.11 [Item 284] Quanto à recomendação ao consulente que se certifique que o ETP atende aos pressupostos essenciais do art.18 da Lei 14.133/2021, conforme as orientações expostas ao norte, ou justifique a eventual dissonância.**

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi revisado, incorporando informações relativas à modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa. Desta maneira, o ETP está em conformidade com as prescrições estabelecidas pelo Art. 18 da Lei 14.133/2021.

**3.12 [Item 285] Quanto à recomendação que o consulente esclareça nos autos o motivo da**

**repetição do referido documento (pgs. 10-13 e 355-359).**

Informo que **não foi constatada a redundância** do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos autos do processo.

**3.13 [Item 297] Quanto à recomendação que a omissão seja sanada (Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa no ETP).**

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP), presente no Anexo VII do Termo de Referência, foi revisado, incorporando no seu item XIII informações relativas à modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, conforme mencionado anteriormente.

**3.14 [Item 306] Quanto à recomendação ao órgão que se certifique que o mapa de riscos englobe a avaliação objetiva e motivação das exigências de habilitação da licitação adotadas.**

O órgão atesta que o mapa de riscos abrange a análise objetiva e a justificativa das exigências de habilitação, considerando o contexto específico da licitação em questão.

**3.15 [Item 314] Quanto não constar a declaração pertinente nos autos, omissão a ser sanada (Declaração pertinente ao Decreto n° 10.193/2019).**

Conforme já tratado em item anterior, o Decreto n° 10.193/2019 estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal. As atividades abrangidas por este decreto incluem: celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio; Contratos para aquisição, locação, nova construção ou ampliação de imóvel; e concessão de diárias e passagens aos servidores, aos militares, aos empregados públicos ou aos colaboradores eventuais. No contexto do presente contrato, tendo em vista a execução do objeto a ser licitado, conclui-se que as disposições do Decreto n° 10.193/2019 não se aplicam ao processo em questão.

**3.16 [Item 324] Quanto à recomendação que o órgão certifique-se de juntar as ARTs/RRTs originais, abrangendo a totalidade dos documentos técnicos dos autos.**

A Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), devidamente registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (CREA-PE), **foi incluída** nos registros do processo.

**3.17 [Item 343] Quanto à certificação da completude das planilhas, e que atende as recomendações ao norte [Subtópico 15.3 - Orçamento detalhado em planilha de custos unitários]**

Certifico quanto à integralidade das planilhas acostadas no Anexo III ao Termo de Referência (TR). Destaco que, visando mitigar qualquer defasagem nos preços, procedeu-se a atualização da planilha orçamentária para a data base 12/2023.

**3.18 [Item 357] Quanto à recomendação ao consulente que atente às orientações expostas quanto a sua elaboração, prevalecendo a sua análise quanto a pertinência no caso concreto [Subtópico 15.5 - Elaboração da Curva ABC dos serviços e insumos]**

Em decorrência de uma nova análise realizada nas planilhas da Curva ABC, identificou-se a necessidade de efetuar algumas alterações. Inicialmente, o orçamento foi refinado por meio da obtenção de cotações de mercado para os serviços de fornecimento e instalação de gradis e portas da subestação.

Estes serviços não estavam representados de maneira ideal pelos itens 8.1.1 (Porta em chapa de ferro em barra 1.1/4" x 1/4" cantoneira 2" x 1/14" inclusive dobradiças, ferrolhos e chumbadores em chapa de ferro e=1/8") e 8.1.2 (GRADIL EXTERNO DE PROTECAO EM FERRO) da planilha orçamentária.

Assim, os dois itens foram consolidados apenas no item 9.1.1 (INSTALAÇÃO E FORNECIMENTO GRADE DE PROTEÇÃO REMOVÍVEL EM CANTONEIRA " L " COM TELA MALHA MAX 13 mm (1.1/4"x 1.1/4"x3/16")), de onde deverão ser confeccionados e instalados todos os gradis (proteção de portas, janelas, cobogós, cubículos de medição, disjunção e transformação) presentes na subestação abrigada de energia elétrica do CMNE.

**3.19 [Item 381] Quanto à recomendação ao responsável técnico que certifique-se de observar as orientações expostas no presente tópico [Subtópico 15.8 - Incidência de BDI reduzido sobre os custos dos materiais e equipamentos].**

A análise das planilhas da Curva ABC revelou a necessidade de aplicação de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) diferenciado sobre os custos relacionados aos itens 6.1.9.5 (Material: Relé de proteção Microprocessado), 6.1.9.4 (Material: Transformador de Corrente de proteção) e 6.1.9.3 (Material: Transformador de Potencial de proteção) da planilha orçamentária. Portanto, o BDI e o orçamento foram revisados, sendo novamente acostados, respectivamente, aos ANEXOS IV e III do Termo de Referência.

**3.20 [Item 390] Quanto à recomendação ao consulente que certifique-se de prever parâmetros objetivos de prazos para a execução de cada tipo de serviço, compatíveis com as praxes do mercado, para que os licitantes conheçam previamente o compromisso que assumirão. [Subtópico 15.10 - Elaboração de cronograma físico-financeiro]**

Informo que os prazos estabelecidos são compatíveis com as práticas usuais do mercado. Para a determinação do ciclo completo da obra, foram empregados os parâmetros objetivos fornecidos no próprio sistema Orçafascio, agregando a carga horária da mão de obra necessária à execução dos serviços, conforme evidenciado na planilha de memória de tempo de obra. Ressalte-se que o nome da planilha estava incorreto e, por isso, foi corrigido, tendo em vista proporcionar



uma identificação mais precisa dentre as planilhas constantes no Anexo III ao Termo de Referência.

**3.21 [Item 415] Quanto à recomendação de inserir expressamente no Termo de Referência tal restrição: a presente licitação não poderá ser usada para a contratação de obras de engenharia, de modo que os serviços insertos na planilha orçamentária somente serão requisitados sob a forma de intervenções isoladas, que não gerem alterações significativas, autônomas e independentes na edificação.**

Informo que a recomendação foi acatada e encontra-se delineada no item 4.14 do Termo de Referência (TR).

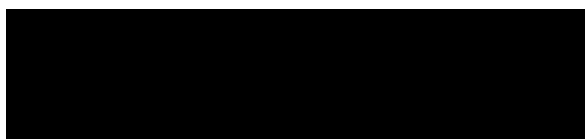
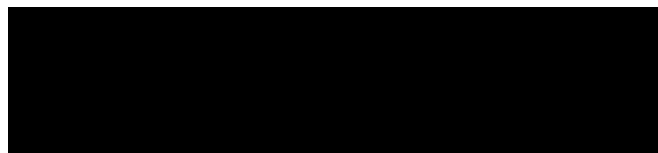
**3.22 [Item 474] Quanto à certificação do cumprimento das recomendações ao norte (Das cooperativas).**

O tema foi previamente tratado no próprio Termo de Justificativas Técnicas Relevantes (TJTR), ANEXO I constante no Termo de Referência (TR). Certifico que a restrição à participação de cooperativas permanece inalterada.

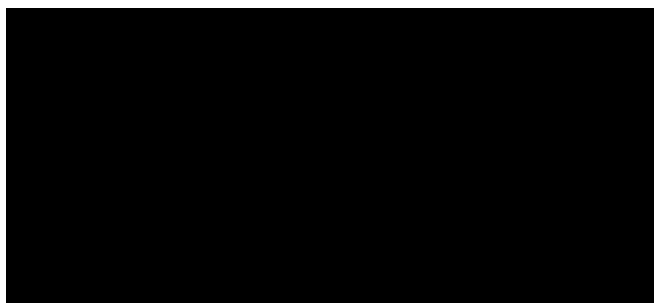
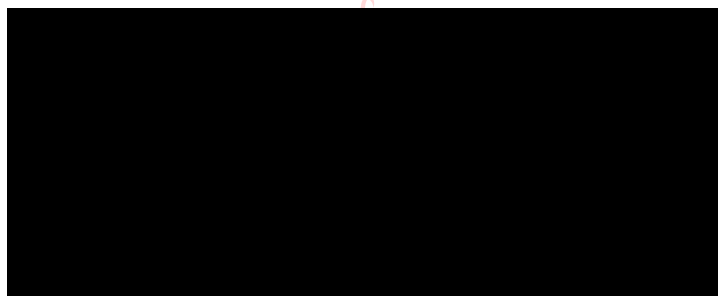
#### 4 CONCLUSÃO

Com base nas considerações expostas, conclui-se que as recomendações apresentadas no Parecer N. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU foram devidamente contempladas ou justificadas, viabilizando, assim, o avanço para as próximas fases do processo licitatório.

Salvo melhor juízo, é o parecer.



Visto:



RESPOSTA AO PARECER N. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU

**5 ANEXO: PARECER N. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA  
NÚCLEO JURÍDICO

PARECER n. 2077/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU

PROCESSO: 64329.003641/2023-09

ORIGEM: COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR - CRO/7

ASSUNTO: PREGÃO COMUM SERVIÇO DE ENGENHARIA LEI 14.133/2021 VALOR R\$ 436.548,48

EMENTA: SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. ENQUADRAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E DOS DEMAIS ASPECTOS JURÍDICOS DO FEITO. RESSALVAS. ENQUADRAMENTO TÉCNICO E JURÍDICO DO OBJETO DA LICITAÇÃO: CLASSIFICAÇÃO COMO OBJETO DE ENGENHARIA, CLASSIFICAÇÃO COMO OBRA DE ENGENHARIA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA E CLASSIFICAÇÃO COMO SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA OU SERVIÇO ESPECIAL DE ENGENHARIA. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. PARCELAMENTO DO OBJETO. CAUTELAS QUANTO À ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DECLARAÇÃO DE TITULARIDADE DO BEM IMÓVEL E MAPA DE RISCOS. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: DEFINIÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO, ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS, VEDAÇÃO À CONTRATAÇÃO POR HORAS DE TRABALHO, ELABORAÇÃO DA CURVA ABC DOS SERVIÇOS E INSUMOS, ADOÇÃO DO REGIME DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA, DETALHAMENTO DA COMPOSIÇÃO DO PERCENTUAL DE BDI, INCIDÊNCIA DE BDI REDUZIDO SOBRE OS CUSTOS DOS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS, COMPOSIÇÃO DO CUSTO DIRETO DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL, DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS, ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA – ART, ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO E DEFINIÇÃO DAS REGRAS DE MODIFICAÇÃO CONTRATUAL. COMPATIBILIZAÇÃO DAS PEÇAS EDITALÍCIAS. VERIFICAÇÃO, ADAPTAÇÃO OU MOTIVAÇÃO DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. PARECER PELA EXISTÊNCIA DE ÓBICES À REGULARIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo oriundo da COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS DA 7ª REGIÃO MILITAR - CRO/7, que submete ao exame desta Consultoria Jurídica Especializada Virtual de Obras e Serviços de Engenharia, processo cujo objeto é a realização de licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, para contratação de pessoa jurídica para a prestação de **serviço comum de engenharia** (TR, 1.2), a ser executados sob regime de **empreitada por preço unitário** (TR 8.2), tipo **menor preço** (TR 8.1), **modo de disputa aberto** (pg. 389), objetivando a contratação de empresa de engenharia para a execução da **4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do Comando Militar do Nordeste** – CMNE, situado a Rodovia BR232, KM-12, S/N, Curado - CEP: 50.950-000 - Recife/PE (TR 1.1), no **valor total estimado de R\$ 436.548,48** (TR, 1.1 e 9.1).

2. Os presentes autos foram formalizados originalmente em forma digital e encaminhados de forma digital no Sistema Sapiens, **contendo 442 páginas** na presente data, e foram distribuídos ao Advogado da União signatário para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), encontrando-se instruídos com os seguintes documentos considerados de maior relevância para a análise:

1. Termo de Abertura (pg. 01 e 373);
2. Documento de Formalização da Demanda (DFD) (pg. 06-08);
3. Termo de Autorização para a Abertura do Processo Licitatório (pg. 15-16 e 374);
4. Justificativa Para a Contratação (pg. 06, ETP, 02);
5. Justificativa Para os Quantitativos Propostos (ETP, 07);
6. Justificativa Para o Não Parcelamento do Objeto (ETP, 09);
7. Justificativa Para Vedação Consórcios (TJTR, 18 e pg. 378);
8. Justificativa Para Vedação Cooperativas (TJTR, 19);
9. Autorização para a Contratação (não consta);
10. Designação da Equipe de Planejamento (pg. 09);
11. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
12. Declaração de Disponibilidade e de Adequação Orçamentária (pg. 375);
13. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
14. Declaração Segregação Funções (não consta);
15. Critérios de Sustentabilidade Ambiental (TR, 4.1 e ETP, 04 e 14 e Minuta Contrato, 9.37-9.41);
16. Estudo Técnico Preliminar (ETP) (pgs. 10-13 e 355-359);
17. Mapa de Riscos (pg. 360-362);
18. Termo de Referência (TR) (pgs. 19-40);
19. Subcontratação Limitada a 5,6% (TR 4.6.2);
20. Exigência de Garantia 5% (TR, 4.9, Minuta Contrato, 11.1);
21. Vistoria Facultativa (TR, 4.17);
22. Previsão de Reajuste com Anualidade e Índice INCC (Minuta Contrato, 7.2);
23. Termo de justificativas Técnicas Relevantes (pgs. 60-118);
24. Memorial Descritivo (não consta);
25. Especificações Técnicas (pgs. 120-179);
26. Projeto Executivo, ou Justificativa (TJTR, 13);
27. Planilhas Orçamentárias Analítica e Sintética (pgs. 43-52 e 181-293 e 328-336 e 363-368);
28. Termo Pesquisa Preços (não consta);
29. Pesquisa de Preços (pgs. 304-327);
30. Mapa de Cotações (pg. 302);
31. Análise e Aprovação da Pesquisa de Preços (pg. 376);
32. Composição do BDI (pg.341);
33. Cronograma Físico-Financeiro (pgs. 346);
34. Curva ABC de Insumos e Serviços (pgs. 294-300 e 337);
35. Minuta de Edital (pgs. 391-410);
36. Minuta de Termo de Contrato (pgs. 412-428);
37. Documentos de Titularidade do Imóvel (pgs. 369-370);
38. Lista de Verificação (pg. 02-05);
39. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
40. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);
41. Índice do Processo Com Indicação de Páginas (não consta);
42. Ofício de Encaminhamento à CJU (pgs. 441-442);

É o relatório.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos

pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

4. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.
5. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade,
6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos - conforme o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “a manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.
7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
8. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.
9. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada - a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### 3. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

10. O processo examinado se encontra exclusivamente em meio eletrônico. Por essa razão, todos os atos processuais são realizados e arquivados sob a forma de mídias digitais, cuja validade jurídica é reconhecida pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 2001, e pelo Decreto n. 8.539, de 2015, que tratam da validade dos documentos produzidos em forma eletrônica, bem como do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
11. Portanto, quanto à autoria, convém mencionar que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica, produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 219 do Código Civil - documento nato-digital (art. 10, §1º da MP n. 2.200-2/2001 c/c art. 2º, II, a, do Decreto n. 8.539/2015). Relativamente aos documentos físicos anexados ao processo eletrônico, após procedimento de digitalização, o referido Decreto atribui a esses o valor de cópia autenticada ou de cópia simples, conforme a origem, *in verbis*:

Art. 12. A digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá ser acompanhada da conferência da integridade do documento digitalizado.

§ 1º A conferência prevista no caput deverá registrar se foi apresentado documento original, cópia autenticada em cartório, cópia autenticada administrativamente ou cópia simples.

§ 2º Os documentos resultantes da digitalização de originais serão considerados cópia autenticada administrativamente, e os resultantes da digitalização de cópia autenticada em cartório, de cópia autenticada administrativamente ou de cópia simples terão valor de cópia simples.

12. Por outro lado, o Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020, estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.

13. Destaca-se o fato de que todos os documentos digitalizados deverão ser assinados digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil (art. 5º, I). Portanto, sem a assinatura digital os documentos físicos digitalizados não poderão "...se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público..." (art. 5º, caput).

14. Cabe observar que o reconhecimento de firma ou a autenticação em cartório são dispensáveis, salvo se houver dúvida com relação à autenticidade de documentos físicos, nos termos do Parecer n. 065/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00106.005904/2019-61, Seq. 2). Isso, porém, não dispensa a assinatura eletrônica para os documentos digitalizados destinados a processos eletrônicos.

15. Para se obter a equiparação, além da assinatura digital, os documentos digitalizados deverão seguir os padrões de digitalização exigidos, bem como conter os metadados indicados no Decreto. Por essas razões, recomenda-se que o órgão passe a adotar os padrões exigidos no referido normativo nas futuras remessas de processos eletrônicos.

16. De resto, não cabe a este órgão de assessoramento jurídico conferir as assinaturas digitais ou mesmo físicas apostas aos documentos juntados aos autos. Partimos do pressuposto de que todos os documentos estão devidamente assinados e revestem-se de validade jurídica para todos seus efeitos legais.

17. **Os autos que nos foram submetidos, se encontram formalizados de forma digital no Sistema Sapiens. A formalização do processo está regular.**

18. **Recomenda-se a aposição de índice ao processo enumerando as páginas onde se encontram seus principais documentos**, para maior aperfeiçoamento da formalização em concretização ao princípio da eficiência administrativa.

19. **Merece menção ausência nos autos, ou incompletude, dos seguintes documentos :**

1. Autorização para a Contratação (não consta);
2. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
3. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
4. Declaração Segregação Funções (não consta);
5. Memorial Descritivo (não consta);
6. Termo da Pesquisa Preços (não consta);
7. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
8. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);

20. **Recomenda-se ao consulente que supra a deficiência na instrução trazendo aos autos ou complementando os documentos apontados ao norte, ou indique nos autos onde se encontram, podendo justificar sua ausência, nesse caso sob sua exclusiva responsabilidade.**

#### 4. LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

21. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, passou a estabelecer limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos Órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, na forma do artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento,

orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

22. Sob a égide do revogado Decreto nº 7.689, 2012, que regulava o tema, foi baixada a Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, que estabeleceu normas complementares para o seu cumprimento, prevendo em seu artigo 3º que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os Órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como:

I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;

II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;

III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;

IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e

V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos. Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades Contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.

23. Até que o ato normativo (Portaria nº 249 de 2012) seja revisto ou revogado, conforme determinação contida no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, parece-nos plausível orientar que a autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio - tendo como parâmetro a citada Portaria, adotando as providências necessárias, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente, consoante § 1º do artigo 4º da Portaria nº 249, de 2012.

24. Recomenda-se à área técnica do Órgão assessorado (considerando-se os últimos pacotes fiscais anunciados pelo poder público) verificar a eventual existência de Decretos ou outros normativos relativos a “limites”, "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição" ao empenho de verbas.

25. Assim, **cabe ao órgão avaliar tal enquadramento com base na definição legal e, caso incidente, providenciar oportunamente a autorização correspondente, junto à autoridade competente, de acordo com o valor da contratação, conforme definido na normatização interna do Ministério.**

26. **Não Consta dos autos a declaração pertinente, omissão a ser sanada.**

27. De todo modo, a ausência de tal autorização não é requisito impeditivo para a realização da licitação, pois pode ser concedida em qualquer fase do processo, até o momento de efetiva formalização da contratação, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria MPOG nº 249/2012. Portanto, fica apenas registrado o alerta, para que o órgão a providencie tempestivamente, caso incidente.

## 5. DISPONIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

28. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

29. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

### Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: ([Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021](#))

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

#### **Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

30. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

31. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

32. **O consultante juntou aos autos a declaração pertinente (pg. 375). Pela regularidade.**

33. **Recomenda-se ao consultante que certifique-se de que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, e de que não se trata no caso concreto de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, bem como certifique-se de que atendeu todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

## **6. ENQUADRAMENTO TÉCNICO E JURÍDICO DO OBJETO DA LICITAÇÃO**

34. Na licitação para obras ou serviços de engenharia, a fase de planejamento engloba três etapas sucessivas a fim de enquadrar corretamente o objeto - e decidir elementos fundamentais do certame, tais como as exigências de qualificação técnica e a modalidade licitatória aplicável:

1. classificação como objeto de engenharia;
2. classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia;
3. classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia.

35. Nessa esteira, a Lei 14.133/2021 prevê em seu art. 29, parágrafo único que:

O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

36. De outro lado, o referido "[inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#)" traz a seguinte conceituação:

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, **não enquadradas no conceito de obra** a que se refere o **inciso XII do caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que 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 dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

37. O "inciso XII do caput" do art. 6º da Lei 14.133/2021 conceitua a obra de engenharia nos seguintes termos:

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

## 6.1 Primeiro passo: classificação como objeto de engenharia

38. O serviço (comum) de engenharia consiste na atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194/66.

39. E, segundo a premissa normativa, somente devem ser consideradas privativas de profissional especializado as áreas de atuação nas quais a ausência de formação específica exponha o usuário do serviço a qualquer risco ou danos materiais à segurança, à saúde ou ao meio ambiente (art. 3º, § 2º, da Lei nº 12.378/2010 e art. 31, § 1º, da Lei nº 13.639/2018).

40. Como singelos exemplos, citem-se os serviços de pintura, colocação de espelhos, instalação de fechaduras, aplicação de pisos cerâmicos, remoção de luminárias, retirada de divisórias em chapas de madeira ou jardinagem em geral - todos devidamente incorporados ao SINAPI.

41. Decerto não representam risco ao usuário ou à segurança, à saúde ou ao meio ambiente - desde que executados por profissional adequadamente capacitado, o qual nunca seria o próprio engenheiro, nem mesmo sob sua supervisão direta.

42. Aliás, as composições analíticas do SINAPI são reveladoras. Os únicos serviços que envolvem a participação direta de engenheiros são aqueles relacionados às fundações e estruturas da edificação, nas classes "fundações e estruturas" (tubulão a céu aberto, alargamento de base de tubulão, perfuratriz com torre metálica, estaca hélice contínua etc.) e "serviços técnicos" (serviços técnicos especializados para acompanhamento de execução de fundações profundas e estruturas de contenção).

43. E ainda assim, nem todos os serviços relacionados às fundações e estruturas contemplam a participação de engenheiro - há itens que só preveem a atuação do pedreiro, por exemplo.

44. De resto, as composições do SINAPI somente se referem aos engenheiros na classe de "serviços diversos", aquela que registra os custos (horistas ou mensalistas) associados aos diversos tipos de profissionais envolvidos na obra, como ajudante ou auxiliar, carpinteiro, eletricista, encanador, serralheiro, azulejista, marmorista, pedreiro, pintor, telhadista, mestre de obras etc.

45. Porém, o engenheiro deverá ser convocado a participar da obra apenas se o serviço efetivamente demandar sua intervenção, por se tratar de atividade privativa da categoria - portanto, ligada essencialmente à garantia da segurança da edificação.

46. Nos demais casos, por mais que a participação do engenheiro possa ser benéfica, não será obrigatória - e a Administração, por lidar com recursos públicos sujeitos a rigorosas prestações de contas, possui baixíssima margem de manobra para contratar engenheiros (e pagar mais caro) para prestarem serviços que não lhes são privativos.

47. No mais, nota-se que o SINAPI também prevê, além dos engenheiros, diversos cargos de técnicos - e tal cenário faz sentido, já que dispõem de importantes atribuições para o desempenho de serviços técnicos nas obras de construção civil, seja diretamente ou conduzindo equipes.

48. Os técnicos industriais, segundo os diplomas que regulamentam a profissão (Lei nº 5.524/68 e Decreto nº 90.922/85), são competentes para projetar, executar e conduzir trabalhos técnicos de instalações, montagens, operação, reparos ou manutenção, nas inúmeras modalidades em que atuam, muitas delas ligadas à construção civil: eletroeletrônica, eletromecânica, eletrônica, mecânica, refrigeração e climatização, soldagem, carpintaria, desenho de construção civil, edificações, saneamento, segurança do trabalho etc.

49. Inclusive, o técnico em edificações pode realizar reformas, desde que não impliquem em estruturas de concreto armado ou metálicas - bem como projetar e dirigir edificações de até 80 m<sup>2</sup> de área construída, desde que não constituam conjuntos residenciais.

50. Também o técnico em eletrotécnica pode projetar e dirigir instalações elétricas com demanda de energia de até 800 kva.

51. Tais exemplos demonstram que nem sempre a participação do engenheiro se mostra obrigatória nas diversas atividades de construção civil - reputando-se, por presunção legal, que a formação profissional do técnico seja suficiente e adequada para desempenhá-las com o nível necessário de aptidão técnica.
52. Frente a tal cenário, no âmbito de uma contratação pública, se os serviços podem ser regularmente prestados por profissionais de diferentes perfis de formação (pedreiros, serralheiros ou técnicos industriais, por exemplo), então exigir que sejam prestados ou supervisionados por engenheiros afrontaria os princípios da competitividade, economicidade e razoabilidade – além de negar o exercício profissional legalmente reconhecido às demais categorias.
53. Já no âmbito das empresas, se os serviços podem ser prestados por firmas de ramos distintos, sem a intervenção intrínseca de engenheiros, então também não caberia limitar a participação na licitação apenas às empresas de engenharia registradas junto ao CREA.
54. O cenário seria distinto se estivéssemos diante de uma obra de construção de edificação, na qual faz sentido incluir serviços acessórios na contratação e exigir que todos sejam executados por uma empresa de engenharia - justamente em razão da inviabilidade técnica e/ou econômica de separá-los. É razoável (e recomendável) que a própria construtora execute também os serviços de instalação de pisos, espelhos, fechaduras, pintura e até mesmo jardinagem, a fim de entregar um edifício pronto e acabado à Administração - senão, esta receberia um "esqueleto" e lhe caberia realizar inúmeras licitações complementares até equipar e operacionalizar o prédio.
55. Aliás, historicamente, é por tal motivo que o SINAPI abrange serviços de espectro tão amplo, pois grande parte das obras financiadas pela Caixa Econômica Federal compreende a construção e entrega de edificações completas.
56. Cabe avaliar individualmente os serviços inclusos em cada grupo, a fim de verificar quais efetivamente demandam ou não a intervenção de engenheiro.
57. Se alguns serviços do grupo não demandarem a intervenção de engenheiro, e outros sim, então só deverão ser mantidos todos no mesmo grupo caso demonstrada objetivamente a inviabilidade técnica e/ou econômica de separá-los em itens ou grupos distintos.
58. Se nenhum dos serviços do grupo demandar a intervenção de engenheiro, então não caberá exigir a participação restrita às empresas de engenharia, por meio de requisito de qualificação técnica (registro da empresa junto ao CREA).
59. De todo modo, tal condição é essencial e deve ficar muito clara no edital: apenas os grupos de serviços tecnicamente qualificados como de engenharia - que necessitem da participação ou acompanhamento de engenheiro - podem exigir o registro da empresa e dos profissionais junto ao CREA. Quaisquer outros serviços que não se qualifiquem tecnicamente como tal não podem formular tal exigência, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame.
60. Porém, por razões óbvias, e nos termos da Orientação Normativa AGU nº 54/2014, tal análise não compete ao órgão jurídico, e sim ao setor técnico do órgão licitante, com o auxílio de profissional habilitado de engenharia - justamente quem detém o conhecimento técnico para avaliar se o serviço necessita ou não da participação e acompanhamento de engenheiro.
61. Assim, no presente feito, cumpre ao setor técnico realizar tal avaliação expressamente, para cada grupo de serviços licitados - readequando as exigências de qualificação técnica correspondentes, de acordo com cada classificação resultante.

## 6.2 Segundo passo: classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia

62. Em matéria de licitação pública, a diferenciação entre obras e serviços não traz solução definitiva. Certamente não basta a mera escolha aleatória do vocábulo para diferenciar a obra do serviço, como alerta Marçal Justen Filho:

Mas há casos nos quais se aproximam as figuras de obra e de serviço e a Lei não fornece solução, inclusive pela proximidade semântica dos verbos existentes nos incs. I e II. Quando se caracteriza uma "recuperação" e quando há uma "reparação"? Quando há uma "reforma" e quando há uma "adaptação"? Suponha-se o caso de "reforma" de um imóvel que importe a demolição parcial da edificação. Nesse caso, existirá "obra" ou "serviço"? Enquanto reforma, trata-se de obra; enquanto demolição, é serviço. A pintura de um imóvel é obra ("reforma" ou "recuperação") ou serviço ("conservação" ou "manutenção")? (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo, Dialética, 2005, p. 95)

63. Assim, é necessário buscar elementos adicionais para efetuar tal distinção.

64. Conforme consta no Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União (item 1.2), pode-se dizer que obra é toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente.

A ideia de novidade deve dirigir o conteúdo do conceito, a fim de adaptar-se à exemplificação legal de que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.

65. Em sentido similar, associando a novidade a uma "alteração significativa", tem-se a orientação da CGU/AGU, conforme PARECER N° 075/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União n° 725/2013:

82. Conclui-se, portanto, com apoio em Doutrina autorizada sobre o tema, que a solução pragmática e mais segura a ser conferida nas hipóteses em que a atividade se encontrar na zona cinzenta da definição dos conceitos de obra e serviço contida no art. 6º da Lei n° 8.666/93, gerando dúvida acerca do serviço ou obra de engenharia, é a seguinte:

- a) Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia, vedada a adoção do pregão;
- b) Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão, desde que se trate de serviço comum.

66. Já a Orientação Técnica IBR n° 02/2009, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, tenta trazer algumas definições mais concretas para cada tipo de obra:

3.1 - Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.

3.2 - Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.

3.3 - Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.

3.4 - Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.

3.5 - Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

67. A mesma Orientação Técnica também traz as seguintes definições:

4.1 - Adaptar: transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.

4.2 - Consertar: colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.

4.3 - Conservar: conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previsto no projeto.

4.4 - Demolir: ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.

4.5 - Instalar: atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.

4.6 - Manter: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

4.7 - Montar: arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser considerada fabricação.

4.8 - Operar: fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

4.9 - Reparar: fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar.

4.10 - Transportar: conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia

68. Consequentemente, entendemos que serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em bem material já existente. Não se cria

coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

### 6.3 Terceiro passo: classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia

69. De acordo com o art. 6º da Lei 14.133/2021:

XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - **bens e serviços especiais**: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do **caput** deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

70. Na interpretação de Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública” (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37).

71. O mesmo conceito define o serviço comum de engenharia, segundo o Parecer nº 075/2010/DECOR/CGU/AGU:

“(…) pode definir serviço comum de engenharia como aquele que obedece a padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente no edital, estando disponível a qualquer tempo no mercado próprio, com características, quantidades e qualidades padronizadas, sem alta complexidade técnica, e sem necessidade de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de um engenheiro especializado.”

72. E, como bem ressalta o TCU, “o conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade” (Acórdão nº 1.287/2008 – Plenário).

73. Prossegue o TCU: “a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico” (Acórdão nº 2.806/2014 – 1ª Câmara).

74. Portanto, no mesmo sentido da nova lei, no entendimento do TCU, o foco da definição de bem comum são as “características padronizadas”.

75. **Verifico que o consulente classificou o objeto como serviço comum de engenharia, ao Termo de Referência (TR, 1.2), o que, sem adentrar ao mérito técnico, é regular, cabendo ao setor técnico certificar-se de que a devida motivação técnica para tanto foi apresentada em conformidade com as diretrizes ora levantadas.**

## 7. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

76. **Uma vez classificado o objeto como serviço comum, é obrigatória a adoção do pregão eletrônico, nos termos do art. 6º combinado com o art. 29 parágrafo único, ambos da Lei 14.133/2021:**

XLI - pregão: modalidade de licitação **obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

(...)

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

77. Portanto, **prevalece o enquadramento técnico do objeto como serviços comuns de engenharia - para os quais, sem adentrar ao mérito técnico de tal classificação, é acertada a adoção da modalidade licitatória pregão.**

## 8. TRATAMENTO DIFERENCIADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

78. Em vista da Lei 8.666/93 não ter previsto tratamento diferenciado às micro empresas e às empresas de pequeno porte, foi a Lei Complementar nº 123, de 2006 que trouxe ao ordenamento jurídico normas gerais para tanto. Tais medidas constam dos artigos 42 a 49 da LC 123/2006 e **foram expressamente acolhidas pela Lei 14.133/2021**, ao art. 4º, **com algumas restrições:**

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, **ao item** cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de **contratação de obras e serviços de engenharia**, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, **devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

79. **Quanto ao enquadramento ou não no tratamento diferenciado**, ressalta-se que, antes da nova Lei, o critério utilizado para fins de aplicar, ou não, o direito de preferência em licitações era a receita bruta auferida no ano-calendário, sem qualquer relação com o valor dos contratos firmados.

80. Com a nova Lei, passa a ser necessário analisar os contratos firmados no ano-calendário da licitação. **Caso a soma dos contratos firmados no ano-calendário da licitação venha ultrapassar o limite de R\$4.800.000,00 tanto para microempresa quanto para a empresa de pequeno porte, ambas poderão participar da licitação, mas não poderão gozar do tratamento diferenciado** já que, de acordo com a nova Lei de Licitações, a obtenção de benefícios constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, **devendo o órgão exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

81. Estabelece o art. 4º, § 3º que para o caso de contratações com vigência superior a um ano, utiliza-se o valor anual do contrato para fins de aplicação do valor já mencionado.

82. Em se tratando de licitação para aquisição de bens **ou contratação de obras e serviços de engenharia exclui-se o tratamento diferenciado quando a licitação cujo valor estimado (e não o item) alcançar valor superior a R\$4.800.000,00, ou seja**, superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, critério igualmente válido tanto para as empresas de pequeno porte quanto para as micro empresas, já que igualmente aqui o legislador não fez distinção (art. 4º, § 1º, inc. II). Nota-se aqui diferença de tratamento legislativo entre as obras e serviços de engenharia e a contratação de bens e serviços em geral, que seguem o inc. I do art. 4º, § 1º, onde o cálculo se dá por item.

83. **Uma vez adotado o tratamento diferenciado, em síntese**, as ME-EPP dispõem de prazo adicional para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista no momento da habilitação em procedimentos licitatórios (LC 123: arts. 42 e 43) e preferência de contratação em caso de empate de propostas (LC 123: arts. 44 e 45) assim como há hipóteses de licitação exclusiva para ME-EPP, de exigências no edital para que os vencedores subcontratem ME e EPP e do estabelecimento de cotas para fornecimento pelas ME-EPP de bens e serviços de natureza divisível (LC 123: arts. 47 e 48), sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas equiparadas.

84. A Lei 14.133/2021 trouxe ainda benefícios complementares à LC 123/2006:

- o no caso da participação em certame licitatório de consórcios compostos, em sua totalidade, de ME e EPP, não se aplica o acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira (art. 15, § 2º).
- o a possibilidade de receberem o pagamento devido sem que a Administração Pública observe a ordem cronológica das obrigações (art. 141, § 1º, II), sujeita a duas condições: a) a prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente; b) a demonstração do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

## 8.1 Licitação Exclusiva

85. O art. 6º do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015.

86. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

87. No que tange à incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC 123/2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

88. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

89. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

90. **Caso confirmada, por engenheiro ou arquiteto do órgão, a inviabilidade do parcelamento, ou caso eventual parcelamento resulte em itens, lotes ou grupos de valores superiores a R\$ 80.000,00, ou justificadamente incida uma das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, acertada será a opção do Órgão em destinar o certame à ampla participação de empresas. Caso contrário, eventuais itens, lotes ou grupos de valores até R\$ 80.000,00 deverão ser destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.**

## 8.2 Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa

91. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

1. de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
2. de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

92. **A autoridade competente do órgão deve avaliar a conveniência e a oportunidade de adotar esses tratamentos diferenciados no caso concreto, com a apresentação das respectivas justificativas.**

93. Em observância ao artigo 48, II, da Lei Complementar nº 123, de 2006 (com a redação da Lei Complementar nº 147, de 2014), bem como no artigo 7º do Decreto nº 8.538, de 2015, **o Órgão deve avaliar a possibilidade de estabelecer a obrigação de subcontratação de etapas específicas da contratação a microempresas e empresas de pequeno porte**, ao preço obtido no certame aberto, sugerindo-se à área técnica avaliar, portanto, a viabilidade da aplicação ao caso concreto do referido art. 48, II, da LC n. 123, de 2006, observados os requisitos

estabelecidos no seu regulamento, o Decreto nº 8.538, de 2015, com o correspondente ajuste nas minutas contidas nos autos.

94. Vejamos o que prescreve o artigo 7º do Decreto nº 8.538, de 2015:

Art. 7º Nas licitações para contratação de serviços e obras, os órgãos e as entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de rescisão contratual, sem prejuízo das sanções legais, determinando:

I - o percentual mínimo a ser subcontratado e o percentual máximo admitido, a serem estabelecidos no edital, sendo vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação;

II - que as microempresas e as empresas de pequeno porte a serem subcontratadas sejam indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação e ao longo da vigência contratual, seja apresentada a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º;

IV - que a empresa contratada comprometa-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e

V - que a empresa contratada responsabilize-se pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação.

§ 1º Deverá constar do instrumento convocatório que a exigência de subcontratação não será aplicável quando o licitante for:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte;

II - consórcio composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 1993; e

III - consórcio composto parcialmente por microempresas ou empresas de pequeno porte com participação igual ou superior ao percentual exigido de subcontratação.

§ 2º Não se admite a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios.

§ 3º O disposto no inciso II do caput deverá ser comprovado no momento da aceitação, na hipótese de a modalidade de licitação ser pregão, ou no momento da habilitação, nas demais modalidades, sob pena de desclassificação.

§ 4º É vedada a exigência no instrumento convocatório de subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas.

§ 5º Os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 6º São vedadas:

I - a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica, assim definidas no instrumento convocatório;

II - a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte que estejam participando da licitação; e

III - a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham um ou mais sócios em comum com a empresa contratante.

95. Para a adoção deste tratamento diferenciado, algumas cautelas devem ser adotadas, valendo recomendar que o órgão verifique se esse tratamento diferenciado está sendo aplicado de forma refletida. Assim, **há a necessidade de que o Setor Técnico defina quais serviços podem ser eventualmente subcontratados não se atendo exclusivamente ao percentual de subcontratação ou à utilização de regra genérica.**

96. **Em todo caso não poderão ser contratadas aquelas parcelas consideradas relevantes, as quais foram selecionadas pela Administração para a comprovação da capacidade técnica (TCU, Acórdão 3144/2011-Plenário).**

## 9. PARCELAMENTO DO OBJETO

97. Em princípio, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

98. A lei 14.133/2021 trouxe as seguintes disposições a ser observadas sobre este tema:

Art. 40 (...) § 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

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.

99. Conforme aponta Marçal Justen Filho à luz da legislação anterior, mas perfeitamente aplicável à norma atual:

“a regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207)

100. Com fundamento na norma anterior, mas igualmente aplicável à norma atual, o Tribunal de Contas da União passou a reiterar, em suas deliberações, a obrigatoriedade de admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostrasse passível de divisão, o que culminou na consolidação desse entendimento por meio da Súmula n. 247:

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 dispor 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.

101. Assim, se a obra ou serviço de engenharia abranger uma gama de outros serviços, o órgão deve analisar a possibilidade de parcelar o objeto da disputa sob a luz do preceito legal apontado e da Súmula do TCU. Se, após essa análise, concluir que a divisão acarretará prejuízo para o conjunto, ao órgão assessorado incumbe consignar expressamente nos autos os motivos de ordem técnica e/ou econômica que sustentam sua decisão.

102. De todo modo, a previsão de um "grupo" único contemplando dezenas (quicá centenas) de serviços de diferentes classes deve ser evitada, priorizando-se o parcelamento em grupos menores.
103. Por outro lado, idêntico critério deve nortear o gestor público se a obra de engenharia abarcar o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total. Via de regra, essa situação também deve ensejar a realização de contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste tal exigência.
104. Um exemplo didático refere-se à construção de um terminal aeroportuário, em que a Infraero não justificou a opção pela contratação conjunta dos equipamentos eletromecânicos, tais como pontes de embarque, esteiras de bagagens, escadas rolantes e elevadores (Acórdão nº 2.293/2013 - Plenário).
105. Já em uma obra ferroviária, o TCU recomendou ao órgão que "avalie a economicidade de se deixar o fornecimento de dormentes a cargo das contratadas, passando a promover o fornecimento em separado desse insumo caso os estudos revelem ser essa a alternativa mais econômica" (Acórdão nº 1.129/2009 - Plenário).
106. E mesmo a contratação conjunta dos serviços de engenharia com o fornecimento de mobiliário também já foi questionada (Acórdão nº 1.341/2013 - Plenário).
107. Assim, cabe ao setor técnico analisar detidamente as circunstâncias do caso concreto e, se for o caso, indicar expressamente nos estudos técnicos preliminares as razões técnicas e/ou econômicas que demonstrem a inviabilidade do parcelamento no caso concreto - seja em relação à multiplicidade de serviços (agrupamento de itens), seja em relação ao fornecimento de materiais e equipamentos.
108. Recomenda-se especial atenção com equipamentos ou materiais de significativo peso econômico (em relação ao valor total estimado da contratação) que possam ser adquiridos em separado, conforme as praxes do mercado fornecedor.
109. Lembramos também que a remissão a argumentos genéricos - como "interdependência dos serviços", "gestão centralizada", "dificuldade de apuração de responsabilidades", "preocupações com segurança" e "ganhos de escala" - não atende plenamente tal premissa, por se aplicarem à generalidade de todas as obras - e, em muitos casos, os mesmos textos padrão costumam ser repetidos em múltiplos processos.
110. Se tais alegações forem consideradas suficientes, então o parcelamento poderia ser afastado em praticamente toda e qualquer obra - perdendo o caráter de "exceção" e tornando-se a "regra geral".
111. Vejamos o que diz o interessante Acórdão nº 525/2012 – Plenário do TCU:

Instada a justificar essa escolha excepcional, a CBTU argumentou, em síntese, que:

"ao licitar o serviço de patrocínio e de acompanhamento de mais de seis mil processos, permitir-se-ia aos licitantes interessados formularem preços unitários menores do que aqueles que seriam obtidos por uma licitação por lotes, justamente por conta da economia de escala."

"não houve comprometimento da competitividade, pois sete licitantes apresentaram propostas, número que seria razoável em licitações do gênero."

"em experiências anteriores, efetuadas de forma descentralizada, foram obtidos custos maiores e grande dificuldade operacional, pois cada contratado teria um procedimento diferente, sem a necessária uniformização ou padronização de ações afetas ao objeto licitado, resultando na ausência de condições de atendimento satisfatório às demandas da entidade."

"a reunião de todos os processos, que são gerenciados pelo Departamento Jurídico (cujo contingente de pessoal é bastante reduzido), no objeto de uma única licitação traz o benefício da uniformização de ritos, procedimentos, estratégias jurídicas, linhas de defesa e controle técnico uniforme na condução dos processos. Tal procedimento resultaria em melhoria na eficiência e no resultado dos trabalhos a serem prestados, bem como no controle e gerenciamento."

Apesar da razoabilidade dos argumentos, a empresa não apresentou qualquer estudo técnico, financeiro ou de pesquisa de mercado que pudesse amparar suas conclusões e permitir a formação de juízo de convicção acerca das vantagens de se promover uma única contratação centralizada.

Tratando-se de objeto cujo parcelamento é técnica e economicamente viável, como é o caso do presente processo, a opção pelo não parcelamento deve ser devidamente justificada nos autos do processo administrativo, previamente ao lançamento do edital, viabilizando o controle da legalidade e da economicidade dos atos da administração, conforme preconiza a Constituição.

112. Lembramos que o princípio da motivação implica indicar os fatos e fundamentos jurídicos que sustentam o ato administrativo, de forma explícita, clara e congruente, segundo dispõe a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal. Não basta reproduzir frases feitas - é necessário analisar as circunstâncias de cada caso concreto e elaborar um documento que retrate todo o raciocínio empreendido pelo gestor para chegar àquela decisão.

113. Ainda que todas as edificações estejam localizadas no mesmo município, as premissas fundamentais de ampla competitividade e economicidade (que devem nortear qualquer licitação pública) poderiam demandar a contratação em separado dos serviços destinados a cada edificação, ou a cada complexo de edificações.

114. Afinal, pode-se imaginar que existam empresas menores com capacidade logística para executar apenas quantitativos parciais dos serviços, atendendo com eficiência e qualidade um conjunto de prédios de menor porte - mas que não teriam condições de atender à totalidade dos imóveis.

115. A divisão do objeto em lotes menores - um para cada edificação ou para cada complexo de edificações, conforme o caso - propiciaria a participação de empresas menores que não dispõem de capacidade financeira ou logística para executar simultaneamente todos os serviços.

116. Mesmo porque, a divisão em lotes menores também reduz proporcionalmente os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica da licitação, aumentando o universo potencial de fornecedores - e, com a maior competitividade, espera-se também a queda de preços.

117. Qualquer avaliação do parcelamento deve levar em conta ambos os pilares: economicidade e competitividade. “Em regra, nos termos da lei, o menor preço é alcançado com o máximo de concorrência, de modo que o uso do critério da economia de escala, conquanto também deva ser considerado, precisa dispor de indicativos claros e suficientes de sua vantagem concreta frente à correspondente diminuição da disputa” (Acórdão nº 3.643/2013 - Plenário do TCU).

118. A orientação jurídica é para que os grupos de serviços sejam subdivididos de acordo com o local a ser atendido – seja por edificação ou complexo de edificações, conforme as melhores oportunidades de explorar o mercado local de fornecedores e obter a proposta mais vantajosa para cada contratação específica.

119. **O consultante apresenta justificativa técnica para o não parcelamento (ETP, 09) o que é formalmente regular.**

120. **Sem adentrar ao mérito técnico, orientamos ao órgão que revise e verifique a necessidade de complementação da justificativa apresentada no ETP, para que analise detidamente as circunstâncias do caso concreto e indique expressamente as razões técnicas e/ou econômicas que inviabilizam o parcelamento em relação aos três aspectos levantados: a) multiplicidade de serviços (agrupamento de itens); b) fornecimento de materiais e equipamentos; c) múltiplas edificações.**

## 10. CAUTELAS QUANTO À ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

121. É responsabilidade do órgão licitante, com base em critérios objetivos, e obedecendo aos parâmetros legais eventualmente existentes, definir os limites da necessidade a ser atendida e a melhor forma de atendê-la. Numa licitação, deve descrever de forma completa as características e requisitos dos materiais e serviços a serem prestados, além das obrigações envolvidas, pois desses elementos depende a boa execução do contrato.

122. Por tal motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação do objeto.

123. Contudo, devemos abordar alguns aspectos fundamentais que, embora se aproximem do campo técnico, também influem na legalidade do feito e, portanto, não podem ser ignorados.

124. A propósito, os tópicos seguintes serão abordados em tese, considerando que um processo de licitação de engenharia pode conter centenas ou até milhares de páginas de especificações técnicas - e esta Consultoria Jurídica não deteria conhecimento técnico (ou competência legal) para esmiuçar tal conteúdo em busca de potenciais inconsistências.

125. Observância da regulamentação técnica aplicável: Lembramos que a especificação das obras e serviços executados pela Administração deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei nº 4.150/62.

126. Já a Lei nº 5.966/73 instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais. Seu órgão normativo é o Conmetro e seu órgão executivo central é o Inmetro.

127. Nos termos da Lei nº 9.933/99, todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos a regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor. O Conmetro é o órgão competente para expedir tais atos normativos e regulamentos técnicos, nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços – podendo atribuir tal competência também ao Inmetro.

128. Nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, tais regulamentos técnicos devem abranger os seguintes aspectos: a) segurança; b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; c) proteção do meio ambiente; e d) prevenção de práticas enganosas de comércio. Também deverão considerar, quando couber, o conteúdo das normas técnicas adotadas pela ABNT.

129. As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que atuem no mercado para prestar serviços ou para fabricar, importar, instalar, utilizar, reparar, processar, fiscalizar, montar, distribuir, armazenar, transportar, acondicionar ou comercializar bens são obrigadas ao cumprimento dos deveres instituídos pelos atos normativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, inclusive regulamentos técnicos e administrativos.

130. Cabe lembrar que as regulamentações técnicas não influenciam apenas as especificações dos bens ou serviços, mas, por vezes, também afetam outros elementos fundamentais da licitação, como a habilitação jurídica (por exemplo, exigência de autorização de funcionamento ou de licenciamento da empresa junto ao órgão competente) e a qualificação técnica (por exemplo, exigência de responsável técnico com determinada formação).

131. Tratando-se de matéria técnica, recomenda-se ao órgão verificar e confirmar a observância das regulamentações técnicas aplicáveis na definição do objeto licitado e dos demais requisitos eventualmente afetados, como as exigências habilitatórias.

132. Indicação de marca para materiais:

133. A respeito do tema a nova Lei de Licitações, 14.133/2021 traz os seguintes dispositivos pertinentes:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do **caput** deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente

vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.

§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.

134. Assim, poderá a Administração demandar a exigência de marca se demonstrar que, tecnicamente, trata-se do único produto disponível no mercado que atende satisfatoriamente a suas necessidades, restando inviável sua substituição por outro de características ou especificações similares.

135. Vejamos, a propósito, a doutrina de Dora Maria de Oliveira Ramos elaborada à luz da legislação anterior, mas perfeitamente aplicável diante das previsões da nova lei:

“É importante que se perceba, no entanto, que a vedação atinge a escolha imotivada da marca, posto que, nesse caso, o administrador está violando o direito de todos que se encontrem em iguais condições de atender a uma necessidade da Administração, e que, dessa forma, têm frustrado seu direito de participar do procedimento em função de uma exigência descabida do Poder Público.

Não obstante, se a Administração necessita de um bem determinado, com características tais que somente uma marca específica é capaz de atender, não existe, em princípio, uma pluralidade de contratantes potenciais, vez que apenas aquela marca atende às necessidades do órgão público.

Ressalte-se, no entanto, que deve haver uma justificativa sólida para essa preferência. Justificativas genéricas - como “é a que melhor atende aos interesses da Administração”, “por ser de melhor qualidade”, “por preservar a qualidade de ensino” - não são suficientes, por si sós, para autorizar que a Administração inclua em seu instrumento convocatório a preferência por tal ou qual marca. É necessário que a justificativa demonstre que, tecnicamente, só aquela marca atende às necessidades específicas da Administração, perfeitamente individualizadas e demonstradas.”  
(*Temas polêmicos sobre licitações e contratos*, 5ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 67)

136. Na interpretação da lei anterior, o TCU já sedimentou posicionamento no seguinte sentido:

1. como regra geral, a indicação da marca só pode ser feita de modo exemplificativo, a fim de fornecer aos licitantes um parâmetro de especificação técnica para o produto a ser adquirido. Nessa situação, deve vir sempre acompanhada das expressões “ou similar” ou “ou equivalente”, para deixar claro que o exemplar de qualquer outra marca será admitido, desde que apresente equivalência àquele nominado;
2. como exceção, e desde que fundamentada em robusta justificativa objetiva, a Administração poderá exigir que o produto ofertado seja de determinada marca, com base na imprescindibilidade daquelas especificações para o atendimento da necessidade administrativa, somada à inexistência de outros produtos similares que as cumpram de forma satisfatória.

137. São exemplos de tal jurisprudência os Acórdãos nº 2.300/2007, 816/2010, 1.028/2012 e 2.216/2013 – Plenário; nº 1.861/2012 e 4.680/2012 – 1ª Câmara; nº 1.344/2009, 5.339/2009, 6.640/2009, 1.416/2010 e 2.035/2013 – 2ª Câmara.

138. Abrimos um parêntese para registrar que tal posicionamento do TCU, quanto à possibilidade de indicação de marca como referência de qualidade de forma ampla e irrestrita, nos parece problemático, em vista do princípio do julgamento objetivo intrínseco à licitação pública. Isto porque as expressões “ou similar” e “ou equivalente” são subjetivas. Qual critério será utilizado para, na fase de aceitação da proposta, definir se o produto ofertado pelo licitante efetivamente possui qualidade similar ou equivalente àquele expressamente indicado pelo órgão como referência?

139. Assim, ao invés de indicar marcas como referência de qualidade, é mais apropriado prever especificações técnicas que possam ser demonstradas objetivamente e permitam assegurar os padrões de desempenho e qualidade esperados para o produto. Desta forma, o produto de qualquer marca que cumprir as especificações técnicas demandadas atenderá à necessidade do órgão.

140. Caso determinada marca possua alguma característica extra que a torne mais adequada para a aplicação pretendida, então tal característica – e não a marca – é que deve ser inserida na especificação do objeto, para que seja exigida de quaisquer marcas ofertadas (lembrando que, obviamente, devem ser respeitadas as premissas basilares quanto aos limites da especificação do objeto: garantia da competitividade, razoabilidade e economicidade, observância da isonomia, etc.).

141. Assim, apesar do respaldo dado pela jurisprudência do TCU à indicação de marca como referencial de qualidade, mediante aposição das expressões “ou similar” ou “ou equivalente”, nossa recomendação aos órgãos

assessorados é para que analisem a viabilidade de adotar o procedimento alternativo mais compatível com o princípio do julgamento objetivo, com foco nas especificações técnicas diferenciais dos produtos reputados de qualidade.

142. Aliás, a mesma recomendação também se aplica à frequente previsão de que os materiais utilizados na execução dos serviços sejam de “primeira qualidade” – expressão subjetiva que permite interpretações casuísticas e até acusações eventuais de direcionamento. Não significa, por óbvio, deixar de lado a preocupação com a qualidade dos produtos, mas sim traduzi-la em especificações técnicas que permitam aferir objetivamente tal elemento.

143. Todavia, como visto, é a própria jurisprudência consolidada do TCU que admite a indicação de marca como referencial de qualidade, de modo que os órgãos adeptos de tal metodologia contam com este importante respaldo. Porém, devem assegurar, no caso, a aceitação sem restrições dos produtos tidos por similares ou equivalentes – do contrário, poderá configurar-se a exigência implícita de marca, obviamente também vedada pelo ordenamento jurídico.

144. Observância dos princípios da razoabilidade e economicidade: Na definição do produto ou serviço que será contratado para atender à necessidade administrativa, o órgão público deve sempre ter em mente que, por gerir recursos públicos, não possui a mesma liberdade de escolha que qualquer cidadão tem ao gerir seus recursos privados.

145. Nas licitações públicas, como bem resume o TCU, “as exigências quanto às especificações técnicas de determinado produto a ser adquirido devem ser somente aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades específicas da administração em termos de desempenho, durabilidade, funcionalidade e segurança.” (Acórdão nº 2.476/2008 – Plenário)

146. Assim, devem ser afastadas as características supérfluas, extravagantes ou que agreguem meramente luxo ou comodidade ao produto ou serviço, em ofensa aos princípios da razoabilidade e economicidade, bem como ao interesse público.

147. Para dar um exemplo periodicamente em voga nos noticiários: na aquisição de gêneros alimentícios para residências oficiais de ocupantes de cargos públicos, costuma ser rechaçada a inclusão de produtos luxuosos como caviar, escargot, lagosta, trufa branca, etc. – pois, numa análise objetiva, não é razoável que recursos públicos financiem tal extravagância de altíssimos preços ligados mais ao status que à natureza ou finalidade dos alimentos.

148. Outro exemplo refere-se aos equipamentos de informática, para os quais são expressamente vedadas especificações que não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade (art. 2º, II, Decreto nº 7.174/2010). Imagine-se a aquisição de um computador com desempenho de ponta, porém destinado à utilização como mero editor de texto, obviamente muito aquém do potencial de sua configuração, pelo qual se pagou preço bem superior ao dos computadores mais simples, que atenderiam perfeitamente à necessidade do usuário.

149. Assim, verifica-se a necessidade de ponderação e apresentação de justificativa técnica, sempre que houver risco de encarecer a contratação ou enfraquecer a competitividade. Como bem ressalta o TCU, “não pode a Administração, mesmo no exercício de poder discricionário, afastar-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, eficiência e economicidade. Decidindo por solução diversa ou mais onerosa que a usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-se o administrador a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade. O penhor da legalidade de sua ação é os fundamentos que apresenta, a força da justificativa que embasa a decisão.” (Acórdão nº 2.470/2013 – Plenário)

150. Vejamos, aliás, outros julgados elucidativos do TCU aplicáveis ao tema:

- “9.7. alertar (...) a Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto às seguintes impropriedades constatadas: (...) 9.7.4. não realização do levantamento, do registro e da justificativa dos requisitos ou funcionalidades do bem/serviço a ser contratado, de forma a deixar claramente demonstrado e fundamentado nos autos o nexo entre cada requisito exigido e o seu correspondente benefício para a contratação, a fim de evitar a indevida remuneração de requisitos dispensáveis e o direcionamento ou favorecimento em licitações (arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; art. 19, § 2º, da IN-SLTI nº 2/2008 e arts. 10, inciso III, 11, 12 e 14, inciso VIII e § 3º, inciso I, da IN-SLTI nº 4/2008);” (Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário)
- “Assim, é provável que fornecedores de processadoras de filmes de Raios-X mais baratas, e igualmente aptas a atender às necessidades da Administração, tenham deixado de participar do certame por verificar que seus produtos não correspondiam às especificações do edital. (...) 9.7. determinar ao INTO que, em futuras aquisições de equipamentos: 9.7.1. somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório; 9.7.2. faça constar dos processos administrativos correspondentes os estudos e levantamentos que fundamentem a fixação das especificações técnicas constantes dos termos de referência;” (Acórdão nº 310/2013 – Plenário)
- “9.2.1. procure planejar melhor suas licitações, de modo a somente lançar edital após haver certeza quanto às especificações dos bens a serem adquiridos em face das reais necessidades que motivaram a intenção de contratá-los, a fim de evitar riscos de aquisição de bens com especificações excessivas, desnecessárias e que causem injustificada elevação dos custos, mormente quando há alternativas que

privilegiem o atendimento às demandas desse órgão e de seus programas sem perder de vista o princípio da economicidade (...);” (Acórdão nº 1.711/2010 – 2ª Câmara)

- o “1.7.1. à Prefeitura de Buritinópolis/GO que faça constar, nos futuros processos licitatórios destinados à aquisição de equipamentos pesados, custeados com recursos federais, a motivação e os estudos que conduziram a elaboração da especificação mínima exigida para tais equipamentos.” (Acórdão nº 5.554/2012-2ª Câmara)

151. Ao final, o limite da atuação do administrador é a razoabilidade, como indica o TCU no Acórdão nº 445/2008 – Plenário: “Não há de se considerar descabida a exigência relativa às especificações do objeto da licitação que não extrapola os limites do razoável, e que, assim, insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração.”

152. **Recomenda-se ao setor técnico do órgão assegurar que a definição das especificações exigidas para os serviços e materiais licitados observa tais noções de razoabilidade e economicidade, frente à finalidade de utilização pretendida – e, se for o caso, excluindo requisitos que eventualmente se mostrem desarrazoados, sobretudo aqueles que encarecerem a contratação de forma desproporcional.**

## 11. SISTEMA SINAPI

153. Com o objetivo de exercer maior controle sobre o processo de fixação dos preços nas obras e serviços de engenharia, tem-se mantido uma espécie de cultura de tabelamento por pesquisa dos preços dos insumos e serviços de engenharia, desde o Decreto-Lei n. 185/67, ocasião em que já havia sido criada a “Tabela Geral de Preços Unitários, variável para as diversas regiões do País” (art. 3º). Por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano 2000, passou-se a utilizar como parâmetro de aceitabilidade dos custos unitários de obras o “Custo Unitário Básico – CUB – por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até trinta por cento para cobrir custos não previstos no CUB”.

154. A partir de 2003, passou-se a adotar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, por meio da Lei 10.524/2002 (LDO 2003, art. 93), diante da inviabilidade de manutenção do tabelamento ou da utilização de critérios fixados por entidade fora da supervisão estatal. Entretanto, a obrigatoriedade da utilização da mediana dos preços indicada pelo Sinapi surgiu apenas por ocasião da LDO 2004 (Lei n. 10.707/2003, art. 101), mas sem o nível de detalhamento atual.

155. Esse sistema serve não apenas como instrumento de controle e de fixação de critérios de aceitabilidade. Embora seja comumente denominado de “tabela SINAPI”, insta observar que se trata de um conjunto de dados estruturado que compreende, dentre outros aspectos, o cálculo analítico, com o detalhamento dos profissionais necessários a cada etapa do empreendimento, seus respectivos coeficientes de produtividade, discriminação dos insumos necessários, bem como o cálculo dos encargos trabalhistas e sociais, levando em consideração as diferenças regionais, como a existência ou não de desoneração tributária.

156. No Sistema existem dois tipos de relatórios (tabelas). A primeira é denominada de “Preços dos Insumos” e indica os valores associados à média de preços encontrada para os materiais e para a mão de obra indicada. Esses valores são utilizados para a elaboração do cálculo analítico dos custos unitários (composição do custo unitário), que, por sua vez, dá origem aos custos de composição sintética (custo unitário de referência), nos quais são discriminadas as mais diversas atividades/etapas envolvidas nos empreendimentos de engenharia civil e os respectivos valores de referência, calculados com base nos custos unitários da planilha analítica.

157. Nos termos do Decreto n. 7.983/2013, bem como das demais leis de diretrizes orçamentárias recentes, é obrigatória a utilização do Sistema SINAPI na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

158. Excetuam-se os itens que não podem ser relacionados à construção civil ou que não estejam contemplados do referido sistema, quando a estimativa do custo será aferida por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (art. 6º).

159. Não existe autorização legal ou normativa específica para a utilização de sistemas mantidos por órgãos ou entidades das demais unidades da federação. Assim, eventuais valores medianos veiculados por pessoa ou órgão não vinculado à União somente poderão ser considerados como um dos itens componentes da pesquisa de mercado realizada pelo órgão interessado ou, a depender do caso, como publicação técnica especializada. Em todo caso, salvo impossibilidade devidamente justificada, o levantamento dos custos, com fundamento no citado art. 6º, deverá ser realizado necessariamente na região onde se realizará o empreendimento.

160. **Caberá ao órgão, portanto, atentar-se quanto à correção do uso da tabela SINAPI, dada à inexistência de expertise deste signatário para avaliar a regularidade das planilhas orçamentárias.**

161. Para as demais tabelas de preços referenciais, o órgão deverá apresentar nos autos a pertinência técnica para utilização no projeto, levando em consideração especialmente a adequação dos quantitativos, dos coeficientes de produtividade e a compatibilidade dos valores dos insumos e da mão de obra com a realidade do local da execução do contrato. Portanto, compete ao órgão justificar a vantajosidade técnica dessas metodologias de composição dos custos unitários do empreendimento, atestar se há ou não custos similares na Tabela SINAPI e incorporar as respectivas composições aos autos (planilhas analíticas), a fim de dar publicidade dos critérios de formação dos custos a todos os licitantes.

162. Ademais, recomenda-se observar que o intervalo entre a elaboração das planilhas do custo total estimado do empreendimento e a data de divulgação do edital não deve ser superior a 1 ano, conforme voto proferido no Acórdão TCU nº 2265/2020-Plenário, do qual se destaca o item 20: “Assim, a IN 73/2020 admite prazos de até 1 ano entre as referências pesquisadas e a data de divulgação do instrumento convocatório, prazo que julgo ser adequado também para a validade de um orçamento estimativo visando a licitação de uma obra pública.”

163. No caso, apesar deste signatário não ter expertise para avaliar a regularidade das planilhas juntadas, é possível recomendar a necessidade da juntada de planilhas analítica e sintética, com a composição dos custos unitários. Além disso, consta declaração quanto ao atendimento ao Decreto n. 7.983/2013.

164. No caso, alguns esclarecimentos são necessários.

165. Caso sobrevenha o tempo, de maneira que a consulta tenha se dado há mais de um ano há a necessidade de refazimento integral das planilhas.

166. Do exposto, dada à inexistência de expertise deste signatário para análise da correção da planilha, cabe ao órgão adequar as planilhas de custos conforme as orientações apresentadas acima e, após, atestar expressamente o atendimento ao Decreto n. 7.983/2013.

167. **Recomenda-se** ao consulente que certifique-se de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento.

## 12. PESQUISAS DE PREÇOS, COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS OU ADAPTADAS

168. Explicada a função das tabelas referenciais oficiais previstas no Decreto n. 7.983, de 2013, convém mencionar como deve ocorrer a adaptação de composições já existentes ou a criação de novos custos unitários não previstos nos Sistemas SINAPI/SICRO.

169. Assim, a adaptação de composições já existentes no Sistema SINAPI/SICRO deve, preferencialmente, utilizar insumos ou composições também extraídas desses sistemas, vez que o art. 6º do Decreto n. 7.983, de 2013, exige que a utilização de outras fontes somente ocorra por inviabilidade de utilização dos elementos das composições oficiais, *in verbis*:

Art. 6º **Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º**, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

170. Caso o órgão promotor da licitação tenha trabalhado com tabelas referenciais aprovadas na Administração Pública Federal ou de sistema específico, os autos devem ser instruídos com a indicação dos respectivos atos de aprovação e as planilhas de custos devem fazer referência aos códigos utilizados por essas tabelas. Em todo caso, as composições utilizadas no certame devem ser públicas, porquanto os limites de aceitabilidade dos preços estarão diretamente ligados a essas composições.

171. Por outro lado, caso a Administração utilize insumos não existentes nas tabelas referenciais, a inclusão desses insumos no orçamento deve ser precedida de pesquisa de mercado nos moldes da Instrução Normativa ME n. 73, de 5 de agosto de 2020.

172. Trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

173. Considerando papel de proporcionar à autoridade o máximo de segurança possível para a prática do ato, não podemos deixar de alertar a necessidade de fixar o valor de referência de uma contratação com embasamento técnico suficiente que permita constatar, pelo menos aproximadamente, o valor justo a ser pago.

174. **Salienta-se que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados.** A Consultoria Jurídica não detém competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos

submetidos à análise jurídica. A responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos recai integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

"A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços.

A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro, os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexequibilidade ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade".

("Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas", Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, nº 116, ago. 2011).

175. Outrossim, o inciso V do artigo 10 da Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estatui a respeito:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação do bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

176. **A realização da pesquisa de preços em obras e serviços de engenharia somente é cabível diante da impossibilidade de se utilizar um dos sistemas mencionados nos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto n. 7.983/2013.**

177. **Especificamente em relação aos insumos, deve-se notar que a escolha de materiais, profissionais ou atividades não relacionadas nos sistemas oficiais existentes recomenda a devida motivação e aprovação por parte do ordenador de despesas do órgão promotor do procedimento de licitação ou de contratação direta.**

178. Nesses casos, a discriminação dos itens componentes do projeto básico deverá ser feita de forma objetiva, sem especificações ou variações frívolas, desnecessárias ou que permitam apreciação subjetiva por parte dos licitantes. E mais: a fixação da unidade de medida aplicável, sempre que possível, deve utilizar padrões aceitos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), evitando-se expressões não objetivas, tais como: salão, cobertura, frasco, vasilhame, caixa, dentre outros, sem a especificação do volume, massa, área ou de outros traços característicos e usuais do mercado.

179. Demais disso, no caso da utilização da mão de obra de profissionais não discriminados na tabela SINAPI, além da justificativa da necessidade específica do tipo de profissional, o projeto básico deverá apresentar a respectiva composição do custo unitário que deverá estar acompanhada da discriminação analítica de todos os tributos e encargos sociais incidentes sobre cada profissional.

180. Por outro lado, **a pesquisa de preços deverá desconsiderar preços discrepantes e valer-se de características parametrizadas/padronizadas que permitam pouca margem de variação de preços e especificações**, de modo a garantir a isonomia entre os licitantes, bem como a ampla participação e a competitividade. Portanto, a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

181. Essa possibilidade de cotações fora da SINAPI é fundamentada no seguinte dispositivo:

§ 4º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 3º deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em

publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

182. A disciplina do modo de realização da pesquisa de mercado se encontra na Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia ([DOU de 06/08/2020, ed. 150, Seção 1, pg. 19](#)), que dispõe:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico [gov.br/paineldeprescos](http://gov.br/paineldeprescos), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Nesse aspecto, não há comprovação de que tais parâmetros tenham sido seguidos em diversos itens de composição própria, o que deve ser observado pelo órgão.

183. Apesar de não competir a esta e-CJU a análise quanto à regularidade dos preços, algumas observações são importantes.

184. **Havendo cotações de mercado, recomenda-se que seja elaborado um mapa comparativo com as cotações encontradas. Após, essas cotações devem ser juntadas aos autos e analisadas de forma crítica e, também, sanadas as discrepâncias com o reforço das cotações ou, ao menos, apresentada justificativa.**

185. **Quanto à discrepância, conforme preleciona Jorge Ulisses Fernandes Jacoby (Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 234/236.), a validade e a segurança da pesquisa de mercado estão sujeitas à observância de alguns requisitos, como o da parametrização. Em suas palavras: “quando o pesquisador encontra no mercado produtos diferentes, deve avaliar os parâmetros, parametrizando a sua pesquisa”.**

186. **Portanto, conclui-se que, nos casos em que se observa uma significativa diferença entre os preços obtidos na pesquisa de mercado, deve o consulente ser orientado a:**

187. **a) Verificar se a variação de valores ocorre em razão da qualidade do produto;**

188. **b) Em caso positivo, por meio do departamento técnico competente, definir todas as qualidades que o produto solicitado deve apresentar para a satisfação do interesse público e, a partir daí, cotar o preço dos produtos que apresentarem a qualidade especificada e definir o preço médio;**

189. **c) Em caso negativo, fixar o preço médio desconsiderando os valores demasiadamente discrepantes eventualmente apresentados por uma das empresas, sem se descuidar, contudo, da exigência de o preço médio ser fixado a partir de, pelo menos, três orçamentos.**

190. **Ademais, a realização de pesquisa de preços demanda que os projetos contemplem as planilhas de cálculo com a composição analítica de todos os custos envolvidos, tanto da mão de obra, como dos materiais que serão empregados, bem como dos respectivos índices de produtividade e o tempo que deverá ser utilizado em cada um dos serviços compostos.**

191. **Cabe ao órgão atentar-se a essas orientações para que faça a instrução da pesquisa de preços, nos termos expostos em estrito cumprimento à Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020.**

192. **Cabe ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais, de forma justificada.**

193. **Salienta-se que a pesquisa de preços é o meio eficaz para que o órgão estabeleça o valor de mercado para a pretendida contratação, obtendo o parâmetro necessário para avaliar e julgar as propostas e evitando a contratação por preços inexequíveis ou por preços acima do valor de mercado. Por esta razão, cabe ao órgão envidar todos os esforços para se desincumbir de tal mister de forma satisfatória, dado que a pesquisa deve conter, pelo menos, três cotações por item e avaliar a prestação dos serviços para entrega na localidade a ser atendida. Após, deverá o órgão montar um mapa comparativo para que as cotações possam ser analisadas e forma crítica e sanadas eventuais discrepâncias que possam afetar a média de preços.**

194. **Lembra-se que o órgão deverá desconsiderar os valores que extrapolem de forma desarrazoada os demais preços, bem como deverá verificar se a pesquisa feita se presta para obtenção do valor estimado para cada item, de modo a possibilitar um julgamento e uma contratação condizente com as necessidades do órgão e os preços de mercado de cada bem. A existência de valores muito discrepantes entre si, em que a diferença entre o maior valor e o menor valor obtidos na pesquisa seja significativa e possa distorcer o preço estimado, impõe a necessidade de reforço da pesquisa de preços.**

195. **Caso exista superfaturamento, ou seja, caso a administração contrate por preços superiores aos preços de mercado, a autoridade responsável pela contratação poderá ter suas contas não aprovadas, além da responsabilização pessoal.**

196. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de que observa no caso concreto as orientações ao norte e ateste nos autos seu cumprimento.**

### **13. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL**

197. **Mais do que uma boa prática, a sustentabilidade alcançou no ordenamento jurídico pátrio - por intermédio da Lei nº 12.349/2010 (que alterou o artigo 3º da Lei nº 8.666/93) e do Decreto nº 10.024/2019 (art. 2º) - o patamar de princípio, constituindo-se em obrigação a ser observada pelo gestor público.**

198. **Quanto às inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, o art. 5º traz o desenvolvimento nacional sustentável como princípio licitatório, conquanto o art. 11 estabelece que o processo licitatório tem por objetivo incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, e o art. 144 dispõe que na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.**

199. **No que diz respeito ao planejamento de obras e serviços de engenharia, é possível identificar três etapas principais em que o desenvolvimento sustentável deve ser observado: a) quando da definição dos aspectos técnicos do objeto (especificação técnica); b) na minimização do impacto (prevenção de resíduos); e c) quanto à destinação ambiental dos resíduos e rejeitos (gestão de resíduos).**

200. **Diversas das disposições pertinentes já estão inseridas nos modelos padronizados de projeto básico ou termo de referência elaborados pela AGU para as obras e serviços de engenharia; outras, adequadas ao objeto específico de cada contratação, deverão ser acrescentadas ao caso concreto.**

201. **Porém, incide sempre o alerta : "a adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame."**

202. No intuito de contribuir para o exercício desse poder-dever, a Advocacia-Geral da União publicou o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, onde o administrador público encontrará subsídios que o ajudarão a trilhar o caminho da sustentabilidade.

203. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação. (TCU – Acórdão 1056/2017 – Plenário)

204. Aduz-se que a consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da CGU/AGU assim como a inserção das previsões legais ali relacionadas nas minutas editalícias correspondentes antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico é um dever do gestor (2ª edição – 2019).

205. Portanto, cabe ao órgão verificar as eventuais disposições do Guia que possam incidir na execução do objeto ora licitado, seja quanto aos materiais e equipamentos a serem incorporados à edificação, seja quanto aos serviços a serem prestados pela contratada - e confirmar sua devida inserção nas peças licitatórias.

206. Ressalta-se que há possibilidade de serem incluídos outros critérios e práticas de sustentabilidade além daqueles legalmente previstos e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios, mediante justificativa a constar do processo administrativo.

207. **Tal análise deve constar de tópico específico do estudo técnico preliminar:** "possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento". Se o órgão entender que os serviços ora licitados não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade, ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

208. **Consta tal previsão ao ETP (ETP, 5.8 e 16). Pela regularidade formal.**

### 13.1 Exigência de materiais reciclados ou recicláveis

209. De acordo com o art. 5º do Decreto nº 7.746/2012, o órgão poderá exigir que os bens sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável.

210. Aliás, os produtos reciclados e recicláveis devem ter prioridade nas aquisições e contratações governamentais por força também da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º, XI, "a", da Lei nº 12.305/2010).

211. Já o art. 4º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 orienta pela utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção da edificação.

212. E, nos termos de seu § 3º, caberá exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta e a capacidade de suprimento, além do custo inferior em relação aos agregados naturais.

213. Porém, ao contrário do que muitos órgãos costumam fazer, não basta inserir tais previsões genéricas no edital apenas para "cumprir tabela". A viabilidade de cada exigência deve ser avaliada para as classes de produtos licitados, considerando a natureza e a finalidade de utilização pretendida - para, conforme o caso, inseri-la expressamente na especificação técnica dos itens afetados.

214. Do contrário, licitantes e pregoeiro ficarão em dúvida acerca dos produtos que poderão ou não ofertar e aceitar, gerando incertezas e possível quebra dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo consagrados no art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021. E, caso tais disposições sejam inseridas como mera sugestão à contratada, a finalidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável pode ser desperdiçada - pois, sem o caráter compulsório, ficará a cargo da própria empresa decidir se adota ou não o critério, e é difícil imaginar que venha a fazê-lo só por boa vontade ou compromisso ético, sem a devida contra-remuneração em sua proposta de preços.

215. Daí a importância de analisar com cautela a questão para verificar a efetiva viabilidade e pertinência de exigir tais critérios de sustentabilidade ambiental em relação aos materiais aplicados nas obras e serviços de engenharia - e, em caso de resposta positiva, adotar medidas concretas para sua implementação, por meio da previsão expressa da exigência na especificação técnica dos itens abarcados, a fim de vincular expressamente a futura contratada.

### 13.2 Avaliação da exigência de madeira com certificação ambiental

216. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.746/2012, são critérios e práticas sustentáveis: a origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras e a utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (incisos VII e VIII).

217. Quanto especificamente à madeira, tratando-se de produto confeccionado a partir de matéria-prima florestal, os recursos devem originar-se de: I - florestas plantadas; II - Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS de floresta nativa aprovado pelo órgão competente do Sisnama; III - supressão de vegetação nativa autorizada pelo órgão competente do Sisnama; IV - outras formas de biomassa florestal definidas pelo órgão competente do Sisnama (art. 33 da Lei nº 12.651/2012).

218. Para a comprovação de tal condição, os diplomas normativos atualmente vigentes dão suporte à exigência de apresentação de certificação ambiental, desde que objetivamente justificada e formulada de forma a preservar o máximo possível a competitividade do certame.

219. Vejamos a previsão do art. 8º do Decreto nº 7.746/2012:

Art. 8º A comprovação das exigências apresentadas no instrumento convocatório poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório.

§ 1º Em caso de inexistência da certificação referida no caput, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório.

§ 2º Caso o bem ou serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.

220. A IN nº 01/2010 também traz previsão bastante semelhante, ao autorizar a exigência de certificação para comprovação de critérios de sustentabilidade ambiental em seu art. 5º:

§ 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

221. Cabe ressaltar que, via de regra, o TCU rechaça a exigência de certificação de produtos ou serviços nas licitações públicas, dado seu potencial de restrição à competitividade e à isonomia. Muitas vezes, o processo de certificação acarreta custos vultosos à empresa interessada, inclusive obrigando-a a associar-se à entidade certificadora. O elemento fundamental é que o produto ou serviço ofertado pelo licitante cumpra os requisitos demandados pela Administração – admitindo-se a comprovação de tal conformidade por qualquer meio viável, e não através de uma certificação específica.

222. Um exemplo comum remete ao selo de pureza da ABIC na aquisição de café. Em tais casos, a recomendação do TCU é para que se demande a comprovação objetiva de que a marca de café ofertada pelo licitante cumpre as especificações estipuladas pela Administração, a fim de garantir a qualidade do produto – mas não restrita ao referido selo de pureza, aceitando-se quaisquer laudos laboratoriais ou certificações similares (Acórdão nº 1.985/2010 – Plenário).

223. Outro exemplo refere-se ao Selo Procel, concedido aos aparelhos que apresentam os melhores índices de eficiência energética da categoria – aliás, em conformidade com as premissas de sustentabilidade ambiental. O TCU elogia a iniciativa, por se coadunar com o objetivo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável; porém, para não comprometer eventualmente a competitividade das licitações, recomenda que o órgão “passe a especificar os equipamentos com as características de eficiência pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas” (Acórdão nº 1.305/2013 – Plenário).

224. Todavia, há diversos julgados em que o TCU admite a exigência de certificação de conformidade do produto ou serviço licitado, desde que não limitada a um certificado específico. Um exemplo refere-se à certificação de

critérios ambientais para produtos de informática (Acórdãos nº 508/2013 e nº 1.929/2013 – Plenário; nº 231/2013 e nº 1.147/2014 – 2ª Câmara).

225. Cabe destacar outro julgado do TCU relativo justamente à licitação para aquisição de mobiliário, no qual o órgão público exigiu a apresentação de certificação ambiental da madeira utilizada como matéria-prima (sem restringir a um certificado específico). O analista do processo entendeu que a exigência seria restritiva, pois deveriam ter sido admitidos outros meios de comprovação da origem legal da madeira, além da certificação ambiental. Todavia, o Relator e o Plenário entenderam de modo oposto, nos seguintes termos:

“Peço vênias para discordar, em parte, da análise da Secex-PB. De fato, entendo adequado o exame da unidade técnica ao pontuar que careceu de justificativa a exigência exclusiva de certificados, ante a faculdade de apresentação de outros meios de atestação de conformidade da origem da madeira. Por outro lado, não estou convicto que a obrigatoriedade da apresentação de atestado de certificação ambiental tenha, peremptoriamente, frustrado a concorrência da licitação.

Perante a vasta legislação ambiental vigente, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, entendo que as empresas moveleiras, em sua maioria, possuem condições de atender a tal exigência, uma vez que a procedência legal da madeira é situação sine qua non para produzirem, sob pena de serem punidas nos termos da lei. (...)

Soma-se a isso, o fato de a Administração não poder ignorar a nova redação dada pela Lei nº 12.349/2010, ao art. 3º da Lei de Licitações, que coloca a sustentabilidade como parte do problema a ser considerado nas contratações públicas.

Sobre essa obrigação, julgo que ao exigir "atestado de certificação ambiental quanto à madeira utilizada", a UFCG, na condição de consumidor final, cumpre seu papel na busca do uso sustentável das florestas brasileiras; ao mesmo tempo em que contribui, diretamente, com a Política Nacional do Meio Ambiente, no que concerne "à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" (art. 4º, inciso I, da Lei 6.938, de agosto de 1981).

A propósito, considero que, nesse aspecto, a administração pública pode contribuir fortemente para a preservação do meio ambiente. Com influência expressiva na economia nacional, as compras governamentais mostram-se importantes indutores da política ambiental brasileira.

Assim, avalio que, considerando o rigor da legislação ambiental vigente, para o correto manejo florestal no Brasil, e ante as informações trazidas aos autos, a exigência ora questionada não foi fator decisivo para a restrição a competitividade do certame.” (Acórdão nº 2.995/2013 – Plenário)

226. Já em contratação para a prestação de serviços gráficos, o TCU entendeu que a exigência de certificação ambiental do papel é legítima, desde que cumpridos dois requisitos: a) que seja expressamente motivada no processo; b) que seja demandada como critério de especificação do produto, e não como requisito de habilitação do licitante (Acórdão nº 1.375/2015 – Plenário).

227. Vejamos o trecho pertinente do referido julgado:

19.1. Em primeiro lugar, a especificação técnica que se pretendia com a certificação FSC deveria constar como característica do objeto a ser fornecido, e não como exigência de habilitação da licitante, em conformidade com os arts. 3º e 2º, parágrafo único, do Decreto 7.746/2012, que regulamentou o art. 3º da Lei 8.666/1993. Também o Tribunal já entendeu em diversas assentadas que a exigência de certificação na fase habilitatória é ilegal – Ac. 423/2007, Ac. 492/2011, Ac. 1.612/2008 confirmado pelo Ac 1.085/2011, todos do Plenário.

19.2. Em segundo, deve constar do processo de contratação motivação expressa justificando a nova exigência, nos termos do art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, e de acordo com a jurisprudência desta Casa (Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2). Com efeito, é legítimo que a entidade deseje adequar suas contratações a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da compra, devendo fazer constar expressamente do processo de contratação motivação fundamentada que justifique a escolha dessas exigências.

228. Tal julgado reconhece expressamente a prioridade dos critérios de sustentabilidade socioambiental, ainda que acarretem eventual aumento de preço ou redução da competitividade – desde que, é claro, sejam respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e apresentadas as devidas justificativas para as exigências:

9.8. dar ciência à Fundação Ceciliano Abel de Almeida – FCAA que foram constatadas as seguintes irregularidades no pregão eletrônico para registro de preço: 9.8.2. ausência de motivação expressa nos autos do processo de contratação para a inclusão de cláusula de exigência de apresentação de certificação ambiental, que implica em potencial aumento de custos e comprometimento da competitividade do certame, em ofensa aos arts. 2º, *caput*, e 50, da Lei 9.784/1999; o art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2;

229. Portanto, assim como os diplomas normativos citados, também a jurisprudência do TCU dá respaldo para a exigência de certificação ambiental da madeira nas aquisições públicas – recomendando-se ao órgão, pois, que avalie o cabimento e a viabilidade de inserir tal critério de sustentabilidade socioambiental na presente licitação, para os serviços afetados.

230. Porém, como sempre ressaltamos, os critérios e práticas de sustentabilidade exigidos na licitação devem ser previamente sopesados em cada caso concreto, para certificar que resguardam o caráter competitivo do certame, nos termos exatos do art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 7.746/2012:

Parágrafo único. A adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame.

231. Ademais, incidem também as condicionantes aventadas pelo Parecer nº 26/2016/DECOR/CGU/AGU:

2. Os critérios e práticas de sustentabilidade podem ser exigidos como critério de aceitabilidade da proposta (v.g. especificação técnica do objeto, obrigação contratual) ou enquanto requisito de habilitação, a depender da situação jurídica. Nesta última hipótese, com espeque na Lei nº 8.666/93, devem contar com previsão normativa em leis esparsas, consoante os arts. 30, IV, e 28, V, constatada a ligação com o objeto contratado e, ainda, observar os princípios da isonomia, proporcionalidade e competitividade. (...)

5. Os argumentos contrários a exigências dessa natureza em face não só de fabricantes, mas igualmente dos licitantes, devem ser submetidos ao crivo do princípio da proibição do retrocesso ambiental, à luz do caso concreto, porquanto a mitigação da proteção ambiental induz presunção de inconstitucionalidade, salvante as justificativas técnicas e jurídicas que se coadunem com os discursos constitucional e internacional, observado o postulado normativo da proporcionalidade e, eventualmente, a concordância prática.

232. Assim, a exigência deve ser equilibrada com os princípios da isonomia, proporcionalidade e competitividade – que podem motivar seu afastamento, caso fundamentado em justificativas técnicas e jurídicas compatíveis com tais pressupostos constitucionais.

233. Caso decida inserir a exigência de madeira com certificação ambiental, para preservar a competitividade, também deve admitir a apresentação de qualquer certificado que assegure a origem legal da matéria-prima florestal, de acordo com a legislação brasileira vigente, desde que emitido por entidade de credibilidade reconhecida. Como parâmetro, o Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (2ª edição) adota no mínimo dois padrões disseminados no Brasil: a Certificação da Cadeia de Custódia do Cerflor – Programa Brasileiro de Certificação Florestal, gerenciado pelo INMETRO, e a Certificação de Cadeia de Custódia do FSC, emitida pelo FSC – Forest Stewardship Council – Conselho de Manejo Florestal, organização não governamental internacional.

234. Por fim, também deve ter o cuidado de verificar o eventual impacto da nova especificação técnica no preço estimado para cada item afetado, inclusive reavaliando e reformulando a pesquisa de preços e a estimativa dos valores de referência correspondentes, se necessário.

### 13.3 Medidas de minimização do impacto ambiental da edificação

235. No que tange a obras e serviços de engenharia, o art. 6º do Decreto nº 7.746/2012 estabelece que “as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia devem ser elaboradas, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental”.

236. Regulamentando o artigo 12 da Lei nº 8.666/1993, bem como o artigo 6º do Decreto nº 7.746/2012, a IN SLTI/MPOG nº 1/2010 traz - em seu artigo 4º, abaixo transcrito - rol exemplificativo de critérios e práticas de sustentabilidade ambiental que devem, sempre que possível, ser aplicados às contratações de obras e serviços de engenharia:

Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:

I – uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;

II – automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;

III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

IV – energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água; V – sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

VI – sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;

VII – aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;

VIII – utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e

IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

§ 1º Deve ser priorizado o emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas.

§ 2º O Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil - PGRCC, nas condições determinadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, deverá ser estruturado em conformidade com o modelo especificado pelos órgãos competentes.

§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR nºs 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.

§ 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e as normas ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização (International Organization for Standardization).

§ 5º Quando a contratação envolver a utilização de bens e a empresa for detentora da norma ISO 14000, o instrumento convocatório, além de estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas de bens, deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo de reutilização.

237. Da mesma forma, a antiga Portaria MPOG nº 23, de 12/02/2015, trazia boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos federais que permanecem plenamente aplicáveis – com disposições específicas para as obras e serviços de engenharia:

#### **ENERGIA ELÉTRICA:**

I - Utilizar a ENCE nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit, nos termos da Instrução Normativa nº 2, de 4 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;

- II - Priorizar a revisão periódica da rede elétrica, transformadores e quadros de distribuição;
- III - No projeto de iluminação, priorizar a observância de requisitos para locais de trabalho interno, a divisão dos circuitos por ambiente e com fácil acesso aos usuários, o aproveitamento do potencial de iluminação natural, o uso de lâmpadas de alto rendimento e baixo impacto ambiental, luminárias e refletores ecoeficientes, e a implementação de sistema de automação, inclusive com sensores de presença;
- IV - Priorizar a medição individualizada de consumo de energia, preferencialmente por seção ou uso final (iluminação, condicionamento de ar e outros);
- V - Priorizar o emprego de mecanismos de produção de energia in loco, sempre que técnica e economicamente viável e vantajoso;
- VI - Priorizar a utilização de sistemas ou fontes renováveis de energia, como energia eólica e painéis fotovoltaicos que proporcionem economia no consumo anual de energia elétrica da edificação;
- VII - Priorizar, no aquecimento de água, a utilização de energia solar ou outra energia limpa, sempre que técnica e economicamente viável e vantajoso;
- VIII - Priorizar a instalação de condicionadores de ar dotados de compressor com tecnologia "inverter";
- IX - Priorizar a instalação de dutos nos pisos das edificações, diminuindo a metragem quadrada a ser refrigerada; e
- X - Priorizar a implantação de dimmer para controle de luminárias próximas das janelas.

#### ÁGUA:

- I - Priorizar a utilização de dispositivos hidráulicos que promovam o uso eficiente da água e reduzam o seu desperdício nos canteiros de obras de engenharia e nas novas edificações;
- II - Avaliar a viabilidade de implantação de hidrômetros individuais nas construções onde sejam planejados mais de uma instalação ou edifício, de forma a se medir o consumo da água em cada edificação, especialmente quando forem destinadas a usos diferentes, como escritórios, garagens, pátios etc;
- III - Planejar as instalações hidráulicas das novas edificações de forma a facilitar o acesso para inspeções e manutenção, minimizando as perdas por vazamentos;
- IV - Priorizar a utilização de espécies resistentes às secas no planejamento de vegetação para áreas verdes e jardins;
- V - Priorizar a utilização de equipamentos de menor uso da água e com ciclo de funcionamento regulado por temporizadores nos projetos de irrigação; e
- VI - Avaliar a viabilidade de utilização de sistemas de reuso da água e de captação da água de chuva em novos projetos de edificações.

238. Assim, na presente contratação, caso existam determinados materiais que apresentem maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia, por exemplo, ou possuam maior vida útil e menor custo de manutenção, ou possam ser compostos por matéria prima reciclada ou reciclável, o órgão deve dar-lhes a devida preferência – e readequar os documentos de especificação técnica do objeto.

239. Porém, lembramos novamente a premissa do art. 2º do Decreto nº 7.746/2012, que condiciona a adoção dos critérios sustentáveis à preservação do caráter competitivo do certame. No mesmo sentido, também devem observar o princípio da economicidade, referenciado no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

240. Assim, não caberia inserir critérios sustentáveis “de última geração”, acarretando a restrição desarrazoada da competitividade da licitação ou encarecendo a futura contratação de forma desproporcional.

241. O TCU analisou uma licitação para aquisição de papel toalha para uso em sanitários, na qual o órgão público exigiu determinados critérios sustentáveis. Embora os tenha considerado regulares, o TCU entendeu que o mercado ainda não estaria preparado para atender satisfatoriamente à demanda, pois muitos licitantes foram desclassificados e o vencedor acabou contratado por preço duas vezes superior à proposta de menor valor (desclassificada).

242. Ao final, recomendou o TCU: “avalie a conveniência e a oportunidade de rever as exigências contidas no edital do Pregão, quando da ocorrência de outras licitações promovidas pelo órgão para aquisição de objeto similar, tendo em vista o número excessivo de desclassificações ocorridas no certame, de forma a adotar requisitos técnicos e exigências que o mercado está preparado para atender, sem prejuízo de fomentar a sustentabilidade ambiental e buscar garantir a qualidade dos produtos licitados” (Acórdão nº 1.666/2019 – Plenário).

243. Portanto, a inserção dos critérios sustentáveis na licitação deve tomar por base tais diretrizes: competitividade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e conformidade do mercado fornecedor.

#### 13.4 Exigência de classe de eficiência energética

244. Em matéria de eficiência energética, chamamos especial atenção para o art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014, segundo o qual a Administração deve exigir que os modelos de máquinas e aparelhos consumidores de energia adquiridos estejam classificados com classe de eficiência “A” na Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) vigente no período da aquisição.

245. Quando não existir, no período de aquisição, um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados com a ENCE classe “A” para a sua categoria, devem ser admitidos produtos etiquetados com as ENCEs nas duas classes mais eficientes que possuam um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados, admitida a complementação de números de fornecedores de uma classe com a de outra.

246. Tal verificação se dá por meio de consulta às tabelas divulgadas no site do Inmetro (<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/avaliacao-da-conformidade/produtos-e-servicos-regulados/pbe-tabelas>).

247. Assim, cabe ao órgão verificar, dentre os itens licitados, quais máquinas ou aparelhos estão sujeitos ao Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), por meio de regulamentação obrigatória específica. Como exemplos, citamos os aparelhos de ar condicionado, ventiladores de teto, refrigeradores, fogões a gás e fornos elétricos, aquecedores de água e diversos tipos de lâmpadas.

248. Em cada caso, para decidir qual ou quais classes de ENCE exigirá, deve pesquisar as listas divulgadas no site do INMETRO por linha de produto, verificando o número de fornecedores etiquetados em cada classe, até atingir o número mínimo de três.

249. Após, deve inserir as exigências de classe(s) específica(s) de ENCE na descrição de cada produto afetado, além de analisar eventual impacto do novo requisito no respectivo valor de referência estimado, recalculando-o, se necessário.

250. **Verifico que o consulente trouxe tópicos específicos a respeito** (TR, 4.1 e ETP, 04 e 14 e Minuta Contrato, 9.37-9.41).

251. **Recomenda-se sejam tais previsões revisadas e revistas à luz das orientações constantes desse parecer.**

#### 14. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

252. Cumpre elencar os requisitos aplicáveis à fase interna da licitação, confrontando-os com os documentos juntados aos autos, para que se verifique a regularidade formal do presente processo licitatório:

253. A propósito de tais exigências, temos os seguintes comentários a tecer.

##### Planejamento da Contratação

254. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

255. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do **edital** de licitação;
- VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**;
- IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio**;
- X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.
- (grifou-se)

256. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos ao norte. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

257. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### **Estudo Técnico Preliminar - ETP**

258. No presente caso a equipe de planejamento da contratação elaborou o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, e §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 como segue:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º **O estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

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

III - requisitos da contratação;

IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

259. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de que, no planejamento da contratação, contemplou todas as exigências normativas acima colacionadas.**

260. O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência relevante sobre o tema que embora faça referência à legislação anterior, é perfeitamente aplicável face à legislação atual, como demonstram os seguintes julgados:

- o “9.1.3.7 justifique, quando da realização de procedimentos licitatórios futuros, no âmbito dos projetos básicos ou dos termos de referência, as estimativas dos quantitativos dos objetos a serem licitados, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;” (Acórdão nº 1.936/2009 – Plenário)
- o “1.5.1.4. efetue, tendo por base estudos do provável consumo do objeto licitado, estimativas consistentes de quantitativos que deverão ser adquiridos ao longo da vigência do contrato, nos termos do art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e faça-as constar do edital da licitação, juntamente com a previsão do valor total a ser contratado;” (Acórdão nº 2.986/2009 – Plenário)
- o “Nessa linha, ressalto que em processos de controle externo envolvendo pregões para registro de preços devem ser sempre avaliados os aspectos relativos ao planejamento, como o procedimento de IRP, aplicável a partir da vigência do Decreto 7.892/2013, e à estimativa das quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos - Acórdãos 1.100/2008, 392/2011 e 3.137/2014, do Plenário, 612/2004 e 559/2009, da 1ª Câmara, e 1.720 e 4.411/2010, da 2ª Câmara -, haja vista a possibilidade de alimentação indevida, por vezes até mesmo despropositada, do pernicioso "mercado de atas".” (Acórdão nº 757/2015 – Plenário)
- o “9.3.2. em observância aos arts. 14 e 15, § 7º, II, ambos da Lei nº 8.666/93, informar como o órgão estimou o consumo mensal de insumos para a Rede Nacional de Laboratórios, (...) apresentando o histórico de demanda por laboratório/localidade, ou pelo menos o percentual de demanda por unidade da Federação;” (Acórdão nº 392/2011 – Plenário)
- o “9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93;” (Acórdão nº 2.155/2012 – Plenário)

- o “9.3.2. faça constar do processo licitatório os estudos preliminares para o dimensionamento da demanda da entidade, bem como os estudos que embasem a especificação do objeto a ser licitado, em observância ao art. 2º da Lei 9.784/1999;” (Acórdão nº 1.677/2014 – Plenário)

261. Cabe lembrar que os quantitativos de aquisição acabam por afetar decisões cruciais da licitação, como a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte e os requisitos de qualificação técnica (atestados de capacidade técnica) e qualificação econômico-financeira (comprovação de patrimônio líquido). Não é exagero dizer que têm potencial para comprometer o sucesso do certame, ao restringir indevidamente as condições de participação – e, conseqüentemente, a competitividade e a vantajosidade decorrentes.

262. Contudo, nem sempre tal planejamento é adequado. É muito comum que os quantitativos licitados sejam inflados sem que haja a expectativa concreta de aquisição total futura – ou por vezes até há, porém não se confirma por conta dos conhecidos e esperados contingenciamentos orçamentários. Daí uma licitação estimada em milhões de reais acaba gerando contratações efetivas de valores muito inferiores.

263. O próprio TCU já se posicionou quanto a tal problema nos seguintes termos: “criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública” (Acórdão nº 2.155/2012 – Plenário).

264. Da mesma forma, considerou como falha em recente julgado a “elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades”, bem como “não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela unidade gestora (UG) gerenciadora e pelas UGs participantes” (Acórdão nº 4.447/2020 – 2ª Câmara).

265. Nas licitações de grande vulto, que alcançam cifras milionárias, incide dúvida sobre a real probabilidade de que os órgãos celebrem as contratações da totalidade dos itens e quantitativos licitados, ou algo próximo disso – especialmente em meio à severa crise econômica que implora por austeridade nos gastos públicos.

266. Assim, é necessário ao gestor público agir com cautela em tais cenários, frente à possibilidade de questionamentos e impugnações por parte dos órgãos de controle.

267. No presente feito, como é característico das manutenções prediais, o órgão se verá diante de tarefa ainda mais difícil, frente à imprevisibilidade intrínseca do objeto: não se sabe quantos, nem mesmo quais serviços serão necessários a cada ano.

268. Porém, ainda assim, é necessário assegurar um grau mínimo de precisão na estimativa dos quantitativos da licitação, com base no histórico das contratações passadas e projeções de demandas futuras.

269. Como bem reforça Marçal Justen Filho, “o projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos em que inexisterão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular. Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 114)

270. A elaboração da proposta de preços do licitante depende intrinsecamente da adequada estimativa dos quantitativos, pois trata-se da projeção da dimensão real da futura contratação que será chamado a executar – especialmente, quais serviços serão solicitados com maior frequência, ou em maiores quantidades.

271. Como visto, a planilha orçamentária elaborada pelo órgão deve conter a individualização de todos os serviços - dentre aqueles constantes do SINAPI - que pretende requisitar no decorrer da vigência contratual, bem como a estimativa das quantidades previstas para cada tipo de serviço, de acordo com os dados históricos das contratações anteriores e o planejamento das demandas futuras.

272. Apenas em caráter eventual e secundário caberá admitir a requisição de serviços não previstos na planilha orçamentária - o que traz ainda maior importância para a referida estimativa.

273. Sabemos que qualquer estimativa em tal área tão imprevisível nunca será altamente precisa - porém, repita-se, um nível mínimo de precisão é essencial para moldar as expectativas dos licitantes, bem como estabelecer os requisitos de habilitação da licitação com base em planejamento realista da futura contratação.

274. De todo modo, tratando-se de questão técnica, a solução cabe ao órgão. Nosso alerta é para a importância da questão e para a necessidade de adoção de critérios objetivos e devidamente fundamentados para a estimativa dos quantitativos da presente licitação, a fim de que retratem da forma mais fiel possível a expectativa de requisições dos serviços no decorrer da vigência da ata.

275. Já quanto ao inciso VII do ETP, conforme já exposto, a análise da viabilidade do parcelamento da solução é absolutamente imprescindível para as decisões relativas à formatação do objeto.

276. Quanto ao inciso IX, é a Instrução Normativa SEGES/MP nº 01/2019 que dispõe sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações - aplicando-se também às Forças Armadas, no que couber, mesmo porque também estão

sujeitas ao princípio do planejamento, em conformidade com o art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67.

277. Cada UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente. Os setores requisitantes levantarão suas necessidades e o grau de prioridade da contratação. O setor de licitações analisará e compilará as demandas encaminhadas e construirá o calendário de licitações. O PAC será aprovado pela autoridade máxima do órgão e enviado ao Ministério da Economia.

278. Na execução do PAC, o setor de licitações deverá observar se as demandas a ele encaminhadas constam da listagem do Plano vigente. As demandas que não constem do PAC ensejarão a sua revisão, caso justificadas - com base na impossibilidade de prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação, quando da elaboração do PAC.

279. Daí a necessidade de que os ETP demonstrem o alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações - a fim de garantir que o objeto integra a programação de licitações do exercício, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida.

280. Lembramos que o ETP não é mera formalidade a ser preenchida de forma ligeira; pelo contrário, representa uma das mais importantes fases do planejamento da contratação, pois vislumbra as possíveis alternativas de atendimento à necessidade administrativa e as analisa com profundidade, a fim de optar pela solução mais vantajosa e eficiente sob os prismas técnico e econômico. É o documento que esclarece e fundamenta a formatação adotada para o objeto da licitação - e, se for bem feito, evitará muitas dores de cabeça futuras para o gestor.

281. Daí a necessidade de elaborar o ETP de forma cuidadosa e completa, para demonstrar que todos os elementos pertinentes foram devidamente computados na configuração da licitação - e culminaram com a declaração conclusiva pela viabilidade e razoabilidade da contratação.

282. No mais, caso alguma das disposições decorrentes do ETP afete as especificações e condições do objeto ou qualquer outro aspecto da execução contratual, caberá realizar as devidas readequações nas demais peças editalícias.

283. **Atesto que o órgão juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (pgs. 10-13 e 355-359).**

284. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se que o ETP atende aos pressupostos essenciais do art. 18 da Lei 14.133/2021, conforme as orientações expostas ao norte, ou justifique a eventual dissonância.**

285. **Recomenda-se que o consulente esclareça nos autos o motivo da repetição do referido documento (pgs. 10-13 e 355-359).**

#### **Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros**

286. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

287. É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas. Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

288. É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

289. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança abaixo indicados.

#### **Plano de Contratações Anual - PCA**

290. O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

291. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

292. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

293. No caso concreto, a Administração **registrou que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão.**

#### **Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa**

294. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

295. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- o modalidade de licitação;
- o critério de julgamento;
- o modo de disputa; e
- o adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

296. No caso concreto, **o tema não foi tratado** na fase de planejamento, embora **previsto o modo de disputa aberto** ao doc. de pg. 389.

297. **Recomenda-se a omissão seja sanada.**

#### **Objetividade das exigências de qualificação técnica**

298. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

299. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

300. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

**Análise de riscos**

301. O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 é claro ao **limitar as exigências de qualificação técnica àquelas “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”**.

302. Na interpretação do TCU, “**devem constituir tão somente garantia mínima suficiente** para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais” (Acórdão nº 1.905/2009 – Plenário).

303. A partir do momento em que a análise do caso concreto revela a necessidade efetiva de tais comprovações, então elas tornam-se obrigatórias, para assegurar o interesse da Administração:

6. (...) a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração.

7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas. (Acórdão nº 891/2018 – Plenário)

304. Portanto, as exigências de qualificação econômico-financeira e técnica devem ser avaliadas com base nas características específicas de cada licitação, em limites compatíveis e proporcionais ao objeto contratual, especialmente quanto a seu vulto e complexidade.

305. Não cabe reproduzir as mesmas exigências padrão para todos os certames - é necessário realizar a análise caso a caso.

**O consulente juntou aos autos o Mapa de Riscos (pgs. 360-362), o que é regular e atende formalmente ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.**

306. **Recomenda-se ao órgão que certifique-se de que o mapa de riscos englobe a avaliação objetiva e motivação das exigências de habilitação da licitação adotadas.**

**Declaração de titularidade do bem imóvel:**

307. Tratando-se de obras ou serviços de engenharia que representem a inserção de benfeitorias, é importante instruir os autos com a declaração de que os imóveis beneficiados são de titularidade da União, a fim de assegurar que o dispêndio dos recursos públicos provenientes do orçamento federal reverterá em favor justamente do interesse e patrimônio público.

308. Caso não ocorra tal situação, a licitação é ilegal.

309. **Verifico que o consulente juntou aos autos a documentação pertinente (pgs. 369-370), pela regularidade.**

**Declaração pertinente ao Decreto nº 10.193/2019:**

310. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 10.193/2019, no âmbito do Poder Executivo federal, a celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio será autorizada em ato do Ministro de Estado – ou pela autoridade que eventualmente receber a delegação ou subdelegação de tal competência, de acordo com o valor envolvido.

311. Conforme o art. 3º da Portaria MPOG nº 249/2012, as contratações relativas a atividades de custeio devem ser entendidas como aquelas diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como: I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação; II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997; III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais; IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.

312. Assim, cabe ao órgão avaliar tal enquadramento com base na definição legal e, caso incidente, providenciar oportunamente a autorização correspondente, junto à autoridade competente, de acordo com o valor da contratação, conforme definido na normatização interna do Ministério.

313. De todo modo, a ausência de tal autorização não é requisito impeditivo para a realização da licitação, pois pode ser concedida em qualquer fase do processo, até o momento de efetiva formalização da contratação, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria MPOG nº 249/2012. Portanto, fica apenas registrado o alerta, para que o órgão a providencie tempestivamente, caso incidente.

314. **Não Consta a declaração pertinente nos autos, omissão a ser sanada.**

## 15. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

315. A licitação de obras ou serviços de engenharia sujeita-se à incidência de procedimentos e disposições peculiares, oriundas principalmente do Decreto nº 7.983/2013 e também da jurisprudência consolidada do TCU.

316. Por tratar-se de matéria eminentemente técnica, o órgão de assessoramento jurídico não dispõe de conhecimento especializado para atestar o cumprimento de cada previsão. Cumpre-nos registrá-las genericamente para que o setor técnico do órgão realize tal avaliação de forma conclusiva.

### 15.1 Elaboração de projeto e documentos técnicos por profissional habilitado

317. De acordo com o art. 6, XXV da Lei 14.133/2021, o Projeto Básico deve atender aos seguintes requisitos:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

318. Assim, uma das funções primordiais do documento, além de descrever o objeto da licitação, é identificar todos os itens de serviços e materiais que serão necessários para executá-lo – permitindo a elaboração das planilhas de custos unitários.

319. A propósito, conforme o art. 2º, II, do Decreto nº 7.983/2013, o custo unitário do serviço deve ser detalhado para expressar a descrição, as quantidades, as produtividades e os custos unitários dos materiais, da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida – no que se chama “composição de custo unitário”.

320. Daí a necessidade de especificar adequadamente os elementos constantes do projeto básico, de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada obra ou serviço de engenharia.

321. O projeto básico e demais documentos técnicos (tais como plantas, caderno de especificações, memoriais descritivos etc.) devem ser elaborados por profissional competente de engenharia, conforme as modalidades pertinentes ao objeto (civil, mecânico, agrônomo, naval, minas, químico, eletricista, eletrônico ou de comunicação, florestal, geólogo etc.), com a correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, como deixa claro a Súmula TCU nº 260/2010.

322. Na licitação na modalidade pregão, é o Termo de Referência que faz as vezes do Projeto Básico. Porém, independentemente da nomenclatura adotada, o conteúdo deve ser equivalente, justamente para permitir o adequado nível de detalhamento e caracterização do objeto licitado.

323. **No presente feito, consta dos autos a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na modalidade rascunho (pg. 372), omissão a ser sanada.**

324. **Recomenda-se que o órgão certifique-se de juntar as ARTs/RRTs originais, abrangendo a totalidade dos documentos técnicos dos autos.**

### 15.2 Definição do regime de execução

325. Os dois regimes de execução mais comuns das obras e serviços de engenharia – empreitada por preço global ou unitário – possuem disciplinas normativas diferentes, sobretudo quanto aos critérios de aceitabilidade de preços e às eventuais alterações contratuais, de forma que a decisão por um ou outro é muito importante.

326. **A empreitada por preço global é aquela em que se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total.** Em tese, cada parte assume o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Se, ao final da obra, a contratada tiver fornecido ou executado quantitativos superiores aos estimados, arcará com o prejuízo financeiro (não poderá cobrar a Administração pelos custos adicionais). Na situação oposta, a lógica é a mesma: a Administração não poderá realizar descontos proporcionais aos quantitativos não fornecidos ou executados, se ao final forem inferiores aos estimados.

327. É por isso que a adoção de tal regime pressupõe um projeto básico de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, justamente para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual, em prejuízo seja da Administração, seja da contratada.

328. **Já a empreitada por preço unitário é aquela em que o preço é fixado por unidade determinada. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os contratantes não assumem riscos em relação às diferenças de estimativas de quantitativos.** Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e a correspondente remuneração devida.

329. Não se exige o mesmo nível de precisão da empreitada por preço global, em razão da imprecisão inerente à própria natureza do objeto contratado que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, por fatores supervenientes ou que não são totalmente conhecidos na fase de planejamento. Assim, pode-se afirmar que a conveniência de se adotar o regime de empreitada por preço global diminui à medida que se eleva o nível de incertezas sobre o objeto a ser contratado (TCU, Acórdão nº 1.977/2013 - Plenário).

330. Vejamos, a propósito, um julgado do TCU que bem resume tal diferenciação (Acórdão nº 1.978/2013 – Plenário):

“9.3.2. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;”

331. Considerando que a escolha entre os regimes de empreitada terá impacto significativo no curso do contrato, é dever do gestor escolher o regime que melhor atende ao interesse público diante das possíveis eventualidades que venham a incidir no contrato. Assim, podemos afirmar que a discricionariedade na adoção de um ou outro regime é consideravelmente mitigada, porquanto a autoridade estará vinculada às opções decorrentes dos estudos e levantamentos preliminares que definirão os modos possíveis de contratação do empreendimento, tendo em vista, principalmente, os parâmetros da eficiência e economicidade.

9.2.3. a contratação sob o regime de preços unitários vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, alínea "b", c/c o art. 65, todos da Lei 8.666/1993; (Acórdão nº 1.516/2013 - Plenário)

332. **O consulente definiu o regime de execução como de empreitada por preço unitário (TR 8.2), justificando a escolha tecnicamente no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, o que, sem adentrar ao mérito técnico, considero regular.**

### 15.3 Orçamento detalhado em planilha de custos unitários

333. Na definição do art. 2º, VIII, do Decreto nº 7.983/2013, o orçamento de referência é o “detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as

respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação”.

334. O orçamento de referência contempla a composição de custo unitário de cada serviço: detalhamento que expresse a descrição, as quantidades, as produtividades e os custos unitários dos materiais, da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida (art. 2º, II).

335. Os custos unitários de referência são então multiplicados pelos quantitativos de serviço e todos somados, gerando o custo global de referência – o qual, ao ser acrescido do percentual correspondente ao BDI, torna-se o preço global de referência (art. 2º, III, IV e VI).

336. Segundo a Súmula TCU nº 258/2010, “as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.”

337. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, além da Orientação Normativa AGU nº 05/2009 e Súmula TCU nº 259/2010.

338. Além disso, tal planilha também é fundamental para guiar eventuais situações de modificação contratual que demandem a recomposição do valor dos serviços, como o reequilíbrio econômico-financeiro, ou as alterações qualitativas.

339. Para os custos de referência extraídos do SINAPI, seria de fato supérflua a juntada das composições que lhes dão suporte - pois trata-se de sistema oficial de livre acesso, bastando consultar o respectivo código junto à tabela analítica do SINAPI para saber exatamente como foram calculados e quais custos acessórios (materiais, mão de obra e equipamentos) estão ali embutidos, além das respectivas quantidades e produtividades. Trazemos as seguintes recomendações:

340. **As planilhas orçamentárias devem reproduzir os custos unitários de referência do SINAPI da localidade para cada serviço, segundo a diretriz do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013.**

341. **As planilhas orçamentárias devem ser atualizadas para a data da licitação - isto é, adotando os custos unitários de referência do SINAPI vigentes no mês de lançamento do edital - justamente para permitir a menor defasagem possível frente aos preços que serão efetivamente praticados nas contratações decorrentes.**

342. No mais, lembramos que a formação do preço é matéria técnica que foge aos conhecimentos e competências dos membros da Consultoria Jurídica, de modo que não nos cabe (e nem teríamos condições técnicas de) avaliar a adequabilidade das composições de custos dos processos de obras ou serviços de engenharia submetidos à análise jurídica.

343. **Certifique-se o consulente da completude das planilhas, e que atende as recomendações ao norte.**

#### **15.4 Vedação à contratação por horas de trabalho**

344. A sistemática do Decreto nº 7.983/2013 toma por base a contratação por resultados - na qual a remuneração está atrelada à execução de unidades de medida dos serviços.

345. A tabela SINAPI, aliás, segue tal modelagem para os serviços de construção civil, ao adotar a remuneração por unidades de medida que refletem a execução física de cada serviço: metro de cabo instalado, metro quadrado de piso assentado, unidade de porta de madeira montada, metro cúbico de solo escavado, quilograma de armação montada, etc. - independentemente de quantas horas forem gastas ou de quantos profissionais forem alocados pela empresa.

346. Já se nota que a modelagem oposta é justamente a contratação por postos ou horas de trabalho - a qual deve ser evitada sempre que for viável a contratação por resultados, conforme a diretriz do item 2.6 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.1. estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de forma que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho, observando que:

d.1.1. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, devendo ser definido o método de cálculo para quantidade, qualificação da

mão de obra e tipos de serviços sob demanda, bem como para manutenção preventiva, se for o caso;

d.1.2. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho, devendo ser definido o método de cálculo para quantidades e tipos de postos necessários à contratação;

d.1.3. na adoção da unidade de medida por postos de trabalho ou horas de serviço, admite-se a flexibilização da execução da atividade ao longo do horário de expediente, vedando-se a realização de horas extras ou pagamento de adicionais não previstos nem estimados originariamente no ato convocatório.

347. O SINAPI até traz diversos referenciais de custos para a hora de trabalho dos profissionais da construção civil - pedreiro, carpinteiro, eletricista, gesso, azulejista, pintor, soldador etc. Porém, na sistemática do Decreto nº 7.983/2013, são componentes do custo de mão de obra do serviço - integrando as respectivas composições de custos unitários, ao lado dos custos correspondentes aos materiais e equipamentos.

348. Por exemplo, o serviço de pintura de parede é mensurado por metro quadrado - em típica contratação por resultado. O SINAPI registra o custo da hora de trabalho do pintor - porém, como mero componente do custo da mão de obra do referido serviço, ao lado dos custos dos materiais (solvente, tinta, primer, verniz etc.) e/ou equipamentos (lixa, compressor de ar etc.).

349. Assim, tal metodologia é sempre preferencial na contratação dos serviços de construção civil.

350. Apenas de forma excepcional e devidamente justificada se faz possível a contratação por horas de trabalho, com fundamento na previsão da IN SEGES/MP nº 05/2017 (por não se tratar estritamente de serviço de engenharia) - mediante a demonstração do método de cálculo para a estimativa de quantitativos.

351. Em tal caso excepcional, a ser objetivamente justificado, é impositivo definir critérios objetivos de produtividade (quantidade máxima de horas para cada serviço), a fim de evitar o chamado "paradoxo lucro-incompetência", no qual a contratada lucra mais ao demorar para executar o serviço - conforme bem orienta o TCU:

- o 14. (...) No entanto, caso tal caminho não seja comprovadamente viável, restando como única opção a remuneração de serviços por horas trabalhadas, deverão ser adotadas providências no sentido de que sejam previamente definidos e especificados os serviços a serem executados e estabelecidos, também de antemão, os valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, assim como explicitada a metodologia a ser utilizada para a identificação desse quantitativo de horas. (Acórdão nº 2.024/2007 - Plenário)
- o 36. Vale registrar que, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas, também devem ser observadas as orientações acima e, ainda: a) prever-se, no documento de controle dos serviços, campo para indicação do valor máximo de horas aceitável para a realização de determinada atividade e da metodologia utilizada para quantificação desse valor; b) acompanhar e fiscalizar a execução também para evitar que o valor máximo de horas seja alcançado injustificadamente. (Acórdão nº 667/2005 - Plenário)

## 15.5 Elaboração da Curva ABC dos serviços e insumos

352. A partir das planilhas orçamentárias, cabe também elaborar a Curva ABC, assim definida no manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU:

2.19 Curva ou Classificação ABC de Serviços: tabela obtida a partir da planilha orçamentária da obra, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos. (...)

A importância da curva ABC reside na análise das planilhas orçamentárias. É relativamente frequente a existência de orçamentos com grande quantidade de itens de serviço distintos. Em tais circunstâncias, a curva ABC de serviços permite a avaliação global do orçamento com o exame de apenas uma parte dos serviços. (...)

2.20 Curva ABC de insumos: apresenta todos os insumos da obra (material, mão de obra e equipamentos) classificados em ordem decrescente de relevância. Para sua confecção, necessita-se da composição de custos unitários de todos os serviços da obra para o agrupamento dos insumos similares de cada serviço.

A curva ABC de insumos é uma ferramenta que cria várias facilidades para a orçamentação de uma obra, proporcionando que o orçamentista refine o orçamento mediante pesquisa de mercado dos insumos mais significativos. Também auxilia no planejamento e programação de obras, pois fornece o efetivo de mão de obra e a quantidade dos diversos tipos de equipamentos necessários para a execução da obra.

353. No caso, uma das funções principais da Curva ABC é definir as parcelas mais relevantes da contratação sob o prisma econômico, a fim de permitir a indicação dos serviços cuja execução prévia deverá ser comprovada nos atestados de capacidade técnica apresentados pelo licitante (requisito de qualificação técnica).

354. Ademais, a Curva ABC também é importante instrumento para a análise de riscos da contratação e a previsão de mecanismos de gestão e fiscalização contratual, além de guiar a análise crítica dos pleitos de modificação das planilhas orçamentárias por meio de aditivos, para verificar o ponto de equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a potencial ocorrência de “jogo de planilha” ou sobrepreços relevantes.

355. Por fim, o próprio TCU costuma utilizar a Curva ABC em suas auditorias para averiguar tais irregularidades nos processos de tomada de contas de obras e serviços de engenharia – cabendo ao órgão diligente se antecipar e preparar sua própria versão do documento, a fim de antever eventuais fragilidades em suas planilhas orçamentárias.

356. **No presente feito, encontramos nos autos as Curvas ABC (pgs. 294-300 e 337), excluído o mérito técnico, regular.**

357. **Por se tratar de matéria de cunho técnico, apenas recomenda-se ao consulente que atente às orientações expostas quanto a sua elaboração, prevalecendo a sua análise quanto a pertinência no caso concreto.**

## 15.6 Adoção do regime de desoneração tributária

358. Segundo o art. 7º da Lei nº 12.546/2011, até 31 de dezembro de 2021, as empresas do setor de construção civil poderão optar por recolher a chamada Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), à alíquota de 4,5% (quatro e meio por cento), ao invés das contribuições destinadas à Seguridade Social incidentes sobre as remunerações pagas a seus empregados - é a chamada "desoneração da folha de pagamento".

359. Atualmente, tal regime de desoneração tributária é facultativo para as empresas de construção civil – e é por isso que o SINAPI e demais tabelas de referência de preços divulgam duas versões concomitantes: encargos sociais "desonerados" e "não desonerados".

360. Porém, conforme divulgado no Informativo de Licitações e Contratos nº 257 do TCU, a Corte entendeu que o tratamento tributário diferenciado previsto na Lei nº 12.546/2011 não ampara a adoção de dois orçamentos estimativos como critério de aceitabilidade de preços máximos na licitação, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária sobre o valor da receita bruta ou sobre o valor da folha de pagamento (Acórdão nº 6.013/2015 - 2ª Câmara).

361. A impropriedade detectada foi no seguinte sentido: “ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.

362. Portanto, ao elaborar o orçamento de referência de cada licitação, cabe ao setor técnico justificar a opção por uma ou outra tabela do SINAPI, conforme o cenário que se revelar mais vantajoso para a Administração - segundo as premissas do PARECER nº 44/2019/DECOR/CGU/AGU:

b) Na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa do valor do futuro contrato, a Administração deverá confeccionar um único orçamento de referência, no qual considerará o regime tributário que lhe for mais vantajoso, embora os licitantes possam elaborar suas planilhas de custos e formação de preços com observância do regime tributário a que se sujeitam.

c) Caso o licitante adote em sua proposta os critérios constantes do orçamento de referência (se estes não lhe foram aplicáveis), não pode, em hipótese de adjudicação e ulterior contratação, pleitear reequilíbrio econômico do contrato com base nesta discrepância.

d) Durante a análise das propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro deverão analisar a adequação do planilhamento feito pelo licitante com eventual opção ou não pela desoneração previdenciária, tendo em vista que tal diligência é essencial para a verificação da exequibilidade

da planilha de formação de preços, bem como para afastar eventuais riscos de inexecução contratual.

363. **Recomenda-se ao orçamentista certificar-se de justificar a opção mais vantajosa para a Administração, preferencialmente mediante simulações entre os preços globais de referência incidentes em cada cenário, a serem devidamente juntadas aos autos.**

364. **Atente-se que o percentual da Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB) deve acrescido à composição do BDI, quando adotado o regime de desoneração tributária.**

## 15.7 Detalhamento da composição do percentual de BDI

365. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258/2010, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

366. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983/2013, de acordo com o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e pessoalística que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

367. Ademais, também deve ser respeitada a jurisprudência consolidada do TCU, que, por exemplo, veda a inserção no BDI de custos com administração local, instalação de canteiro e acampamento e mobilização e desmobilização (Acórdãos nº 325/2007, 440/2008, 3.037/2009, 462/2010, 1.752/2010, 2.070/2010, 2.150/2010, 3.165/2010, 873/2011, 2.842/2011 e 2.622/2013, todos do Plenário).

368. Já no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU estipulou parâmetros de taxa de BDI para os seguintes tipos de obra: construção de edifícios, construção de rodovias e ferrovias, construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, construção de manutenção de estações e redes de distribuição de energia elétrica e obras portuárias, marítimas e fluviais.

369. Especificamente para a construção de edifícios, foram definidos os percentuais de 20,34% (1º quartil) - 22,12% (média) - 25,00% (3º quartil).

370. Quando a taxa de BDI estiver fora de tais patamares, o TCU determina o exame pormenorizado dos itens que a compõem, com base também em parâmetros de percentuais estipulados por tipo de obra (por exemplo, administração central, seguro e garantia, risco, despesa financeira e lucro).

371. Tais parâmetros deverão ser adotados pelas unidades técnicas do TCU na análise dos orçamentos de obras públicas, especialmente para definir se houve ou não sobrepreço ou superfaturamento. Portanto, embora obviamente não sejam obrigatórios, são um importante guia para o órgão público tanto ao elaborar seu orçamento de referência quanto ao julgar a aceitação das propostas dos licitantes.

372. Recomenda-se que o órgão justifique os percentuais adotados para cada rubrica, quanto à opção pelo 1º quartil (mais baixo), médio ou 3º quartil (mais elevado), de acordo com as peculiaridades do objeto licitado.

373. **No presente feito, constam os parâmetros dos BDI's da Administração (pg.341), tendo sido apostas justificativas técnicas ao Termo de justificativas Técnicas Relevantes, o que é regular.**

374. **Recomenda-se ao órgão que certifique-se da observância dos parâmetros do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU mencionados ao norte.**

## 15.8 Incidência de BDI reduzido sobre os custos dos materiais e equipamentos

375. Nos termos do art. 9º, § 1º, do Decreto nº 7.983/2013, comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

376. Novamente, a elaboração de Curva ABC poderá revelar o impacto dos preços dos materiais e equipamentos no orçamento final da obra – e embasar a decisão pela incidência do BDI reduzido.

377. No citado Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU adotou o percentual padrão médio de 14,02% para o BDI relativo ao fornecimento de materiais e equipamentos, com variação de 11,10% a 16,80%.

378. De todo modo, conforme art. 9º, § 2º, do Decreto nº 7.983/2013, no caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricações e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação

regular e contínua, nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, excetuando-se a regra anteriormente prevista.

379. **Assim, cabe ao orçamentista confirmar se a presente licitação adotará ou não o BDI reduzido, segundo as diretrizes levantadas. Em caso de resposta positiva, deve elaborar a composição do BDI correspondente e computá-la no orçamento de referência - do contrário, poderá haver distorção no julgamento da proposta mais vantajosa.**

380. **Em tal hipótese, deverá também reinserir a disposição excluída do edital, impondo aos licitantes a obrigação de apresentar o referido percentual de BDI reduzido:**

- o Quanto aos custos indiretos incidentes sobre as parcelas relativas ao fornecimento de materiais e equipamentos, o licitante deverá apresentar um percentual reduzido de BDI, compatível com a natureza do objeto, conforme modelo anexo ao Edital;

381. **Recomenda-se ao responsável técnico que certifique-se de observar as orientações expostas no presente tópico.**

## **15.9 Definição de critérios de aceitabilidade dos preços**

382. Nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia.

383. Conforme art. 2º, IX, do mesmo Decreto, são os “parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes”.

384. No regime de empreitada por preço unitário, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global remetem àqueles constantes do próprio orçamento de referência elaborado pela Administração, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013.

## **15.10 Elaboração de cronograma físico-financeiro**

385. Nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.983/2013, a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.

386. Nas contratações no regime de empreitada por preço unitário, os pagamentos são atrelados aos quantitativos efetivamente executados pela contratada, com base nos preços unitários registrados em sua planilha. Ainda assim, o cronograma é importante instrumento para guiar as etapas de execução contratual, além de também basear a medição e o pagamento dos serviços prestados.

387. Cabe lembrar que o próprio SINAPI traz índices de produtividade padronizados para os diversos serviços, previstos nas respectivas composições de custos unitários: por exemplo, para instalar 1 (um) metro de tubo PVC em ramal de água (código 89355), o encanador leva 0,319 hora; já para instalar 1 (um) metro quadrado de piso cerâmico (código 87246), o azulejista leva 0,64 hora, e assim sucessivamente.

388. **Trata-se de elemento essencial para que a empresa saiba se tem condições de cumprir os prazos máximos esperados – e, por conseguinte, decida participar ou não da licitação. Da mesma forma, é elemento imprescindível para a futura fiscalização contratual.**

389. **Atesto que consta dos autos o cronograma físico-financeiro (pgs. 346).**

390. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de prever parâmetros objetivos de prazos para a execução de cada tipo de serviço, compatíveis com as praxes do mercado, para que os licitantes conheçam previamente o compromisso que assumirão.**

## **15.11 Elaboração de projeto executivo**

391. A Lei 14.133/2021 traz em seu art. 6, inc. XXVI, os parâmetros objetivos a serem observados pelo projeto executivo :

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

392. Quanto à obrigatoriedade do projeto executivo, prevê o § 1º do art. 46 da Lei 14.133/2021 que:

§ 1º **É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada** a hipótese prevista no [§ 3º do art. 18 desta Lei](#).

393. A obrigatoriedade é, portanto, excepcionada desde que atendidos os requisitos legais constantes do § 3º do art. 18 da Lei 14.133/2021:

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, **se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados**, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

394. Já quanto à responsabilidade pela elaboração de tal projeto, o art. 6, inc. XXVI da Lei 14.133/2021 traz que:

XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o **contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo**, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o **contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo**, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

395. Portanto, a regra é que o projeto executivo é requisito obrigatório da licitação para obras e serviços de engenharia, salvo exceção acima prevista, **que deve sempre vir tecnicamente justificada** de acordo com os parâmetros legais citados, devendo ser elaborado em sequência à conclusão e aprovação do Projeto Básico .

396. O projeto executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

397. **Não consta dos autos o projeto executivo. Contudo, consta a seguinte justificativa pertinente ao TJTR, Item 13:**

"ATESTO que o projeto básico e os demais documentos técnicos da licitação possuem nível de detalhamento adequado e suficiente para permitir a elaboração dos projetos executivos pela contratada."

398. Excluído o mérito técnico, **considero regular**.

## 15.12 Definição das regras de modificação contratual

399. Nos termos do art. 14 do Decreto nº 7.983/2013, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

400. Porém, caso adotado o regime de empreitada por preço unitário, tal diferença poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

401. No mais, a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão, seguindo as mesmas regras de elaboração do orçamento de referência do Decreto nº

7.983/2013.

## 16. PADRONIZAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DAS PEÇAS EDITALÍCIAS

402. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no **art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133**, de 2021.

403. Tal postulado foi registrado também na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06.

404. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- o Se houve utilização de modelos padronizados;
- o Qual modelo foi adotado; e
- o Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

405. Antes de tratar da análise jurídica das peças editalícias, lembramos que é fundamental a plena harmonização de todas elas – Termo de Referência e minutas de edital, de Ata de Registro de Preços e de contrato (quando incidentes) –, para evitar disciplinas dissonantes sobre o mesmo tema.

406. Cumpre ao órgão assegurar que as cláusulas que se repetem em mais de uma peça – pagamento, sanções, obrigações, fiscalização, etc. – sigam sempre a mesma redação, sem discrepâncias entre as diversas versões. Tal cautela deve ser dobrada quando da inserção de adaptações ou alterações, inclusive em razão das recomendações feitas no presente parecer.

407. Do contrário, caso a mesma cláusula contenha redações distintas em cada peça, abre-se espaço para o surgimento de potenciais transtornos e controvérsias no decorrer da licitação ou da execução contratual – situação que obviamente deve ser evitada a todo custo.

408. Por tratar-se de trabalho meramente burocrático, sem contornos jurídicos, não adentraremos tal esfera – mas fica registrada a extrema importância da tarefa.

## 17. TERMO DE REFERÊNCIA

409. **Atesto que consta dos autos o Termo de Referência (TR) (pgs. 19-40), e foi elaborado com base no modelo específico da AGU para os serviços comuns de engenharia, em conformidade com as exigências da legislação pertinente, o que lhe dá presunção de regularidade.**

410. Ressalte-se que o Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a

obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

411. A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

412. **Certifique-se a Administração de que as exigências constantes da legislação apontada sejam atendidas no caso concreto.**

413. Passamos a tecer algumas considerações específicas.

414. O Acórdão nº 1.381/2018 - Plenário do TCU é emblemático porque determinou a anulação do certame, pois as disposições do Termo de Referência eram confusas e davam azo justamente à contratação de obras completas - ainda que o órgão afirmasse que sua intenção seria apenas contratar serviços isolados.

415. **Recomenda-se inserir expressamente no Termo de Referência tal restrição: a presente licitação não poderá ser usada para a contratação de obras de engenharia, de modo que os serviços insertos na planilha orçamentária somente serão requisitados sob a forma de intervenções isoladas, que não gerem alterações significativas, autônomas e independentes na edificação.**

416. **Recomenda-se cautela quanto às exigências de qualificação técnica.** O TCU, a propósito, já considerou irregular a exigência de qualificação técnica “em item sem grande complexidade técnica” (Acórdão nº 33/2013 – Plenário), bem como “relativa à execução de serviço de pequena complexidade técnica” (Acórdão nº 1.898/2011 – Plenário).

417. Tanto que, no Acórdão nº 2.474/2019 – Plenário, analisando o tema à luz da legislação anterior, mas de maneira aplicável ao contexto normativo atual, deixou claro: “A exigência de comprovação de experiência anterior, para fins de qualificação técnico-operacional, na prestação de serviços que não são, simultaneamente, de maior relevância técnica e valor significativo do objeto viola o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 14 da Lei 12.462/2011 (RDC) e a Súmula TCU 263.”

418. **Quanto a redação, recomenda-se evitar expressões genéricas.** A redação de cunho genérico não é admitida pelo TCU, pois impede o julgamento objetivo da habilitação do licitante, conforme os seguintes julgados:

- o “1.6.1. dar ciência à Superintendência Regional da Infraero em São Paulo que, na hipótese de exigência de qualificação técnica em certame licitatório, o uso de expressões vagas, sem qualquer parâmetro quantitativo, a exemplo do observado (...) (“serviços com características técnicas, porte e complexidade semelhantes as do objeto desta licitação”), constitui infringência ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º do Decreto 5.450/2005 e art. 3º da Lei 8.666/1993);” (Acórdão nº 271/2013 – Plenário)
- o “1.6.1. o edital não apresentou parâmetros objetivos (unidades e/ou percentuais), e consequentemente nem suas correspondentes justificativas no processo, para comprovação de capacidade técnico-operacional (art. 30, inc. II, da Lei 8.666/1993) quanto à compatibilidade de características, quantidade e prazo com o objeto licitado, ferindo os princípios da transparência, da isonomia e do julgamento objetivo que regem as licitações públicas;” (Acórdão nº 6.679/2014 – 1ª Câmara)
- o “9.10.3. a utilização em edital de critérios subjetivos (“características semelhantes”) para avaliar atestados de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional contraria o princípio do julgamento objetivo, conforme arts. 3º e 30, II, da Lei 8666/1993;” (Acórdão nº 2.329/2014 – 2ª Câmara)
- o “1.6.1. dar ciência ao Hospital das Forças Armadas (...) acerca das seguintes impropriedades/falhas no edital do Pregão (...): 1.6.1.1. nos itens (...) do edital, há exigência de qualificação técnica com expressões vagas, considerando que não se definiu o que seria “quantidade compatível”, e ficou obscura a referência ao “item pertinente”, afrontando os princípios do julgamento objetivo, da transparência e da isonomia, previstos no art. 5º do Decreto 5.450/2005 e no art. 3º da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 970/2014-TCU-Plenário, 1.443/2014-TCU-Plenário e 6.679/2014-TCU-1ª Câmara);” (Acórdão nº 382/2015 – Plenário)
- o “11. Fato é que a ausência de indicação de quantitativos mínimos em serviços com características semelhantes que deveriam ser comprovados pela licitante veio a resultar que, na prática, a exigência contida no item do Termo de Referência representou mera formalidade, insuscetível de mensuração objetiva.” (Acórdão nº 361/2017 – Plenário)

419. **Quanto aos quantitativos mínimos de serviços a serem comprovados nos atestados, devem limitar-se a 50% dos quantitativos licitados, conforme a jurisprudência do TCU** (Acórdãos nº 2.099/2009, 2.147/2009, 813/2010, 1.432/2010, 3.105/2010, 1.832/2011, 2.672/2011, 737/2012, 1.052/2012, 1.552/2012, 2.281/2012 e 397/2013, todos do Plenário).
420. No entanto, quando o órgão não está exigindo quantitativos mínimos significa que deverá aceitar qualquer atestado apresentado pelo licitante, independentemente dos quantitativos de serviços nele registrados.
421. Caso venha a exigir quantitativos mínimos para um ou mais serviços, deverá também aceitar o somatório de atestados, conforme a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 170/2007, 1.631/2007, 727/2009, 1.382/2009, 1.823/2009, 2.783/2009, 3.260/2011, 342/2012, 1.028/2012, 1.231/2012, 1.380/2012, 1.552/2012, 2.869/2012 e 1.391/2014 – Plenário).
422. De acordo com a Corte, a vedação ao somatório de atestados somente se justifica caso “o aumento de quantitativos do serviço acarretar, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviço” (Acórdão nº 2.150/2008 – Plenário). Do contrário, fora de tal hipótese, a regra é pela admissão do somatório de atestados.
423. Quanto especificamente à exigência de prestação dos serviços pelo período mínimo, a IN SEGES/MP nº 05/2017 a autoriza na contratação de serviços continuados, conforme seu Anexo VII-A:
- 10.6.** Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante:
- b)** comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;
424. Porém, tal parâmetro rígido de qualificação técnica foi originalmente pensado para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, que geram riscos acentuados de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração pelos eventuais inadimplementos da contratada – exigindo, por conseguinte, uma garantia adicional da solidez e estabilidade da empresa.
425. No caso de uma obra pública, tal risco também pode estar envolvido, vez que os funcionários da empresa são normalmente alocados no canteiro em regime de dedicação exclusiva - ainda que apenas por prazo fixo, e não de forma continuada. Tanto que a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 6, de 06/07/2018, dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas no âmbito da administração federal, trazendo salvaguardas bastante semelhantes às dos contratos de serviços com dedicação exclusiva.
426. Considerando que a exigência de experiência mínima pode acarretar restrição à competitividade do certame, **caso adotada**, deve restringir-se às contratações em que seja estritamente necessária.
427. Cabe lembrar que, segundo a própria IN nº 05/2017, “justificadamente, a depender da especificidade do objeto a ser licitado, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, constantes deste Anexo VII-A, poderão ser adaptados, suprimidos ou acrescidos de outros considerados importantes para a contratação, observado o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993” (item 12).
428. Porém, a justificativa deverá ser robusta, justamente por se tratar de exigência voltada precipuamente para as contratações continuadas de serviços com dedicação exclusiva. Caberá ao setor técnico registrar a imprescindibilidade do requisito para assegurar o cumprimento adequado das obrigações contratuais, de acordo com as peculiaridades do objeto no caso concreto.
429. *Quanto a realização de vistoria* deve ser entendida não como obrigação imposta pela Administração, e sim como um direito subjetivo do licitante (TCU - Informativo de Licitações e Contratos 339/2018).
430. Porém, a possibilidade de realização de vistoria não pode acobertar a tarefa obrigatória do órgão de divulgar todas as informações relevantes para a formulação de propostas de preços fidedignas por parte dos licitantes.
431. Cabe ao órgão disponibilizar no Projeto Básico todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas com total e completo conhecimento do objeto da licitação, segundo a premissa do art. 47 da Lei nº 8.666/93.
432. O órgão também deve, conforme o caso, divulgar fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres (subitem 2.4, alínea “c”, do Anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017), de forma a assegurar que os licitantes tomem conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações contratuais.

433. Pretende-se que a mera leitura dos documentos técnicos do processo já baste para que o licitante compreenda a plenitude do objeto licitado - sem precisar comparecer pessoalmente ao local de execução, frente aos potenciais custos e riscos à competitividade que tal medida importaria.

434. Assim, se houver peculiaridades no local da execução dos serviços que possam afetar a composição de custos da empresa, devem constar do Projeto Básico.

435. **No caso concreto a vistoria é facultativa, o que é regular**

436. **É necessário prever no TR parâmetros objetivos de prazos para a execução de cada tipo de serviço, compatíveis com as praxes do mercado, para que os licitantes conheçam previamente o compromisso que assumirão.**

437. O prazo real de execução de cada conjunto de serviços dependerá dos tipos e quantitativos requisitados em cada ordem de serviço - porém, calculados com base nos parâmetros objetivos estipulados.

438. Quanto a **possibilidade de subcontratação**, recordamos que a aceitação ou proibição da possibilidade de subcontratação é questão técnica, relacionada à análise cuidadosa das condições de disponibilidade dos serviços no mercado.

439. Conforme assentado pelo TCU, “de acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante.” (Acórdão nº 834/2014 - Plenário)

440. Vejamos também a doutrina de Marçal Justen Filho:

“A hipótese torna-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam grande simplicidade e possam ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo. A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de “terceirização”, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada. Se, na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações, o ato onvotório deverá albergar permissão para que idênticos procedimentos sejam adotados na execução do contrato administrativo. Assim se impõe porque, estabelecendo regras diversas das práticas entre os particulares, a Administração reduziria a competitividade do certame. É óbvio que se pressupõe, em todas as hipóteses, que a Administração comprove se as práticas usuais adotadas pela iniciativa privada são adequadas para satisfazer os interesses fundamentais.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 566)

441. Assim, a decisão deve ser sopesada frente às características de organização do mercado fornecedor dos serviços.

442. No entanto, quando a licitação demanda rigorosa comprovação da qualificação técnica da empresa, torna-se um contrassenso admitir a ampla possibilidade de subcontratação, inclusive dos serviços que integram o núcleo do objeto contratado. De fato, tais exigências só se justificam frente à necessidade de assegurar a capacitação e aptidão técnica da empresa para executar satisfatoriamente os serviços licitados, dada sua presumível complexidade ou especialidade. É incoerente autorizar que, após severo processo de seleção, outra empresa os execute.

443. Vejamos alguns julgados do TCU sobre o tema:

- “1. Determinar à empresa Indústrias Nucleares do Brasil (INB) que abstenha-se de incluir cláusulas editalícias que permitam: (...) 1.2 a subcontratação do objeto, quando se tratar de certame em que a qualificação técnica do licitante seja fator preponderante para a contratação.” (Acórdão nº 2.323/2005 - 1ª Câmara)
- “1 - É inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada.” (Acórdão nº 3.144/2011 - Plenário)
- “Quanto à exigência de experiência na execução de serviços que são invariavelmente subcontratados, considero que, em regra, tal impositivo desnatura o processo de habilitação técnica. Isso porque não há

sentido em requerer expertise para realização de serviço que, muitas vezes, acaba sendo executado por terceiro. Exigida do licitante, como pressuposto para participar da licitação, capacidade para execução de determinada tarefa, a prestação não pode ser transferida.” (Acórdão nº 2.760/2012 - Plenário)

- o “10. A jurisprudência do Tribunal é farta em não aceitar a exigência de atestados de serviços de pouca relevância e que, por isso mesmo, podem vir a ser realizados por terceiros, como mostram os Acórdãos 2.992/2011, 3.144/2011, 2.760/2012, 222/2013 e 1.851/2013, dos quais se destaca o Acórdão 2.760/2012, em cujo voto condutor a Ministra Ana Arraes menciona que a solicitação de atestados relativos a serviços de menor importância do objeto da licitação, tanto mais aqueles que são usualmente subcontratados, configura evidente restrição à ampla participação no certame.” (Acórdão nº 209/2018 - Plenário)

444. De todo modo, tratando-se de questão técnica, cabe ao órgão sempre verificar as condições incidentes em cada caso concreto - e decidir pela necessidade e viabilidade de admitir (ou vedar) a subcontratação, apresentando a devida justificativa.

445. **No caso concreto a subcontratação foi permitida mediante justificativa técnica. Pela regularidade.**

446. **Quanto a garantia:** Conforme o parâmetro aventado pelo TCU, a garantia deve ser exigida nas contratações de grande vulto, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (Acórdão nº 3.126/2012 - Plenário).

447. Vejamos o alerta de Marçal Justen Filho:

“A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 499)

448. Assim, a exigência deve ser avaliada em cada caso concreto, com base no grau de risco de prejuízo ao interesse público, frente à particularidade do objeto licitado.

449. **No caso concreto fo exigida garanta no montante de 5%. Regular.**

450. De todo modo, **a palavra final sempre cabe à autoridade administrativa – cabendo-lhe justificar sua decisão por exigir ou não a garantia em cada certame, para a adequada instrução processual.**

451. **Quanto às multas por infrações:** As infrações e os respectivos graus das multas devem ser definidos de acordo com o objeto específico da contratação, considerando as tarefas atribuídas à empresa e o impacto no atendimento satisfatório da necessidade administrativa.

452. Nos termos da IN SEGES/MP nº 05/2017, cabe ao órgão definir as sanções, glosas e condições para rescisão contratual, devidamente justificadas e os respectivos procedimentos para aplicação, com base nas seguintes diretrizes: a) relacionar as sanções previstas na lei, conforme o caso, às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto; b) definir o rigor das sanções, de modo que sejam proporcionais ao prejuízo causado pela desconformidade; c) no caso de multa, definir o processo de aferição do nível de desconformidade dos serviços que leva à multa.

453. Cabe ao órgão, assim, assegurar que a listagem adotada no presente feito é compatível com tais premissas – ou readequá-la, se for o caso.

454. **Anexos:** Os demais documentos técnicos da licitação - especialmente memoriais descritivos, cadernos de encargos e especificações técnicas, projetos e planilhas orçamentárias - não serão objeto da presente análise jurídica, em razão de seu conteúdo eminentemente técnico ou discricionário, que foge à competência legal e ao conhecimento especializado do órgão de assessoramento jurídico, conforme a já citada Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07.

## 18. MINUTA DE EDITAL

455. **Atesto que a minuta de edital consta dos autos(pgs. 391-410), e tendo sido adotado o modelo correspondente da AGU se presume que cumpre satisfatoriamente as exigências da legislação pertinente.**

456. Cabe tecer algumas considerações sobre as disposições da referida peça.

### Da restrição a participação de interessados no certame

457. O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

458. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

459. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

460. **Dos consórcios:** A Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificativa.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

461. Conforme a jurisprudência do TCU, a aceitação ou proibição de participação de consórcios na licitação pública é decisão discricionária do gestor – mas deve ser sempre justificada (Acórdãos nº 1.405/2006, nº 1.453/2009, nº 1.165/2012 e nº 2.869/2012 - Plenário).

462. Tal justificativa deve basear-se na análise individualizada do caso concreto, conforme orientações do TCU: “Deve-se analisar com a profundidade que cada empreendimento estará a requerer, por exemplo, o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra, a capacitação técnica dos participantes, fatos estes que poderão gerar atraso nas obras como um todo, implicando em grandes prejuízos ao Erário. Outros aspectos deverão dimensionar a complexidade do empreendimento, os riscos de contratação de empresas sem qualificação para a assunção de encargos além de suas respectivas capacidades técnica, operacional ou econômico-financeira, todos esses fatores que estarão a sopesar a decisão que deverá ser tomada pelo gestor.” (Acórdão nº 1.165/2012 - Plenário)

463. Ao final, a formação do consórcio somente deverá ser admitida "quando o objeto a ser licitado envolver questões de alta complexidade e de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não tenham condições de suprir os

requisitos de habilitação do edital, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa" (Acórdão nº 2.898/2012 - Plenário).

464. Nos demais casos, a participação de consórcios deverá ser vedada.

465. **Recomenda-se que a justificativa aponte elementos do caso concreto, evitando-se justificativas genéricas.**

466. **Das cooperativas:** No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a [Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971](#), a [Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012](#), e a [Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009](#);

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na [Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012](#), a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

467. De acordo com a Lei nº 12.690/2012, que regulamenta a organização e o funcionamento da **cooperativa de trabalho**, “não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social” (art. 10, §2º).

468. Todavia, o art. 5º da mesma lei deixa claro que “a Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada”. E prossegue o art. 17, § 1º: “a Cooperativa de Trabalho que intermediar mão de obra subordinada e os contratantes de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por trabalhador prejudicado, dobrada na reincidência, a ser revertida em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador –FAT.”

469. Assim, interpretando tais dispositivos de forma harmônica, conclui-se que pode ser vedada a participação das cooperativas nas licitações cujo objeto possa representar intermediação de mão de obra subordinada.

470. Cabe ao órgão licitante analisar com cautela, em cada caso concreto, as características dos serviços que pretende contratar, para verificar se estão presentes os critérios instituídos na IN SEGES/MP nº 05/2017:

Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Art. 11. Na contratação de sociedades cooperativas, o órgão ou entidade deverá verificar seus atos constitutivos, analisando sua regularidade formal e as regras internas de funcionamento, para evitar eventual desvirtuação ou fraude.

Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado.

471. Também deve atentar para os parâmetros da Súmula TCU nº 281/2012: “É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

472. Assim, com base nas premissas levantadas, **cabe ao órgão apresentar a justificativa para admitir ou vedar a participação de cooperativas em cada licitação, referindo-se às circunstâncias do caso concreto.**

473. **Verifico que o consulente juntou ao TJTR, itens 18 e 19, justificativas técnicas para a vedação de participação de cooperativas e de consórcios o que é formalmente regular.**

474. **Certifique-se do cumprimento das recomendações ao norte.**

475. **Do intervalo mínimo de diferença entre os lances:** Conforme consta da nota explicativa do modelo da AGU, o intervalo mínimo de diferença entre os lances deve ter repercussão financeira suficiente para diferenciar efetivamente as propostas dos licitantes.

476. A análise e aceitação da proposta de preços segue procedimento próprio na licitação para serviços de engenharia, inclusive com a apresentação de documentos específicos que não são exigidos na licitação para outros serviços.

1. A proposta a ser encaminhada deverá conter:

1. Prazo de validade da proposta não inferior a **XX (XXXXX)** dias, a contar da data de abertura do certame.
2. Especificações do objeto de forma clara, observadas as especificações constantes dos projetos elaborados pela Administração;
3. Preços unitários e valor global da proposta, em algarismo, expresso em moeda corrente nacional (real), de acordo com os preços praticados no mercado, considerando o modelo de Planilha Orçamentária anexo ao Edital;
  1. Na composição dos preços unitários o licitante deverá apresentar discriminadamente as parcelas relativas à mão de obra, materiais, equipamentos e serviços;
  2. Nos preços cotados deverão estar incluídos todos os insumos que os compõem, tais como despesas com impostos, taxas, fretes, seguros e quaisquer outros que incidam na contratação do objeto;
  3. Todos os dados informados pelo licitante em sua planilha deverão refletir com fidelidade os custos especificados e a margem de lucro pretendida;
  4. Não se admitirá, na proposta de preços, custos identificados mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.
4. Cronograma físico-financeiro, conforme modelo Anexo ao Edital;
  1. O cronograma físico-financeiro proposto pelo licitante deverá observar o cronograma de desembolso máximo por período constante do Termo de referência, bem como indicar os serviços pertencentes ao caminho crítico da obra.
5. Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, detalhando todos os seus componentes, inclusive em forma percentual, conforme modelo anexo ao Edital;
  1. Os custos relativos a administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro e acampamento, bem como quaisquer outros itens que possam ser apropriados como custo direto da obra, não poderão ser incluídos na composição do BDI, devendo ser cotados na planilha orçamentária.
  2. As alíquotas de tributos cotadas pelo licitante não podem ser superiores aos limites estabelecidos na legislação tributária;
  3. Os tributos considerados de natureza direta e personalística, como o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido - CSLL, não deverão ser incluídos no BDI;
  4. As licitantes sujeitas ao regime de tributação de incidência não-cumulativa de PIS e COFINS devem apresentar demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à

média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária.

5. As empresas optantes pelo Simples Nacional deverão apresentar os percentuais de ISS, PIS e COFINS, discriminados na composição do BDI, compatíveis com as alíquotas a que estão obrigadas a recolher, conforme previsão contida na Lei Complementar 123/2006.
  6. A composição de encargos sociais das empresas optantes pelo Simples Nacional não poderá incluir os gastos relativos às contribuições que estão dispensadas de recolhimento, conforme dispõe o art. 13, § 3º, da referida Lei Complementar;
  7. Quanto aos custos indiretos incidentes sobre as parcelas relativas ao fornecimento de materiais e equipamentos, o licitante deverá apresentar um percentual reduzido de BDI, compatível com a natureza do objeto, conforme modelo anexo ao Edital;
2. Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante do serviço ou da área especializada no objeto.

## 19. MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

477. **Atesto que a minuta de termo de contrato foi juntada aos autos (pgs. 412-428), e conforme declaração do consulente, tendo sido adotado o modelo da AGU, presumidamente se encontra conforme aos requisitos da legislação pertinente.**

478. **Subitem 1.1: Recomenda-se ao consulente que defina com clareza o objeto do contrato neste subitem**, em consonância com o Termo de Referência e com os documentos técnicos dos autos.

479. **Verifico que a definição é regular.**

480. **Subitem 2.1: Prazo de vigência**

481. Não se tratando de contrato cujo objeto consiste em uma prestação periódica contínua, repetida e diferida no tempo, ou seja, em se tratando de contrato de escopo, o instrumento deverá fixar os prazos de início, de entrega, de observação e de vigência do contrato, em conformidade com o cronograma físico, além do prazo de recebimento definitivo, dentre outros, tais como os prazos de liquidação e pagamento da despesa. Portanto, tais prazos não poderão ser coincidentes, vez que o contrato estabelece obrigações que somente poderão ser adimplidas após a entrega do seu objeto. É o que se conclui a partir do Parecer n. 133/2011/DECOR /CGU/AGU, o qual afastou a ilação de que a execução de contrato de escopo poderia ultrapassar seu prazo de vigência e que a extinção do contrato somente ocorre com a conclusão da obra, conforme esposado por Hely Lopes Meirelles.

482. Assim, para a realização de obras e serviços de engenharia, faz-se necessário fixar prazo certo de vigência para todos os contratos administrativos, dentro do qual deverá estar o prazo de execução e entrega do objeto licitado. Pois ultrapassado o prazo de vigência, o contrato deverá ser considerado extinto e improrrogável ([Nota n. 139/2020/DECOR/CGU/AGU - 00593.000026/2020-87](#), Seq. 10).

483. Ademais, todos os eventos relacionados à execução do ajuste deverão ser devidamente anotados no diário da obra, de modo a se ter o registro da responsabilidade pela eventual mora que, se imputável à contratada, deverá ser sancionada. Se no contexto de culpa da contratada, a sanção deverá ser obrigatória, a decisão de prorrogação do contrato, porém, será discricionária, na medida em que a Administração deverá avaliar o caso concreto e decidir pela opção mais vantajosa para o interesse público.

484. A hipótese prevista no art. 79, §5º, da LLC, segundo a qual ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo, é estabelecido como garantia do direito do contratado de não ser penalizado ou, de alguma forma prejudicado, por ato atribuível a Administração, a terceiro ou a força maior/caso fortuito. Porém, as situações mencionadas em lei não dispensam o devido registro dos fatos ou a necessidade de formalização e justificativa da dilação dos cronogramas e do prazo de vigência contratuais, isso porque a alteração de regras contratuais deverá ser realizada por escrito, a contrario sensu do art. 65, §8º, c/c art. 60, parágrafo único e art. 57, §2º, da LLC.

485. **Cabe ao assessorado, portanto, verificar quais prazos são razoáveis para execução dos serviços e vigência contratual. Após, deverá uniformizar tais prazos em todas as minutas, inclusive no edital, projeto básico, termo de justificativas técnicas, estudos preliminares, cronograma físico financeiro e termo de contrato.**

**Subitem 7.2: Critério de Reajuste**

486. **O critério de reajuste de preços do contrato de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra é o reajuste em sentido estrito, mediante aplicação de índice oficial de preços, conforme art. 61 da IN SEGES/MP nº 05/2017:**

Art. 61. O reajuste em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

487. **Adotar o valor constante da tabela SINAPI atualizada significaria fixar novo parâmetro de preços para a contratação - o que somente poderia ocorrer mediante invocação do reequilíbrio econômico-financeiro ou por repactuação, mediante demonstração analítica da variação dos componentes dos custos contratuais.**

488. **Porém, a repactuação é destinada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 54 da mesma IN.**

489. **Assim, o critério de reajuste dos contratos de serviços de engenharia (sem dedicação exclusiva de mão de obra) deve remeter à aplicação de índice de preços, sem possibilidade de recomposição pelos novos valores da tabela atualizada do SINAPI - exceto em caso de alegação e comprovação específica de reequilíbrio econômico-financeiro, que não se confunde com reajuste.**

490. **Quanto à definição do índice de reajuste, cabe escolher aquele mais compatível com a evolução dos preços dos serviços objeto da contratação. Recordamos o conteúdo da nota explicativa do modelo da AGU:**

Nota Explicativa: A Administração deverá atentar para que o índice utilizado seja o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos bens a serem fornecidos, "...o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração..." – TCU, Ac. nº 114/2013-Plenário. A Administração poderá, ainda, utilizar índices diferenciados, de forma justificada, de acordo com as peculiaridades envolvidas no objeto contratual.

**Considerando-se que se trata de serviço de engenharia, a Administração deve avaliar a pertinência de eleger o Índice Nacional da Construção Civil – INCC.**

491. **Verifico que o consulente trouxe à minuta contratual a previsão de índice reajuste - INCC - com anualidade (subitem 7.2). Pela regularidade.**

**20. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES**

492. **No presente caso, não foram juntados aos autos as portarias de designação do pregoeiro e da equipe de apoio.**

493. **Não verifico a juntada de declaração específica quanto ao cumprimento do presente tópico.**

494. **Omissão a ser sanada.**

495. **Recomenda-se ao consulente que certifique-se de juntar aos autos as portarias de designação do pregoeiro, equipe de apoio, do gestor e fiscal(is) de contratos atuais, assim como a declaração específica quanto ao cumprimento do presente tópico para a regularidade do feito.**

496. **O Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.**

497. **Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.**

**Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifou-se)

**498. Decreto nº 11.246, de 2022 e o princípio da segregação das funções**

Art. 12. O **princípio da segregação das funções** veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o **caput**:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

(grifou-se)

499. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

500. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

501. **Certifique nos autos o consulente quanto ao cumprimento.**

**21. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO**

502. Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

503. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

**22. CONCLUSÃO**

504. Em face do exposto, em atenção ao disposto no artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), **opino**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas todas as recomendações emitidas ao longo do parecer, com especial atenção aos parágrafos negritados e sublinhados.**

505. Em resumo, o que não isenta o órgão de analisar a integralidade desta manifestação, deve o assessorado:

- o Quanto a documentação assinalada na lista do relatório desta peça como "(não consta)" seja tal documentação regularizada e acostada aos autos, ou seja apontada onde se encontra, ou que seja justificada tecnicamente nos autos a sua ausência, por conta e risco do assessorado, nomeadamente:
  1. Autorização para a Contratação (não consta);
  2. Portaria de designação dos agentes da contratação (não consta);
  3. Declaração Decreto nº 10.193/2019 (não consta);
  4. Declaração Segregação Funções (não consta);
  5. Memorial Descritivo (não consta);
  6. Termo da Pesquisa Preços (não consta);
  7. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) (pg. 372 - rascunho);
  8. Declaração de Utilização dos Modelos da AGU (não consta);
- o Certificar-se de juntar a nomeação de todos os agentes pertinentes a pretendida contratação.
- o Certificar-se quanto à inexistência de atos impeditivos à realização da despesa;
- o Certificar-se de que somente constam do mesmo item da licitação os serviços que possuam razoável identidade de custos, que possam ser satisfatoriamente representados por um preço único e padronizáveis;
- o Corrigir eventuais equívocos quanto o tratamento diferenciado;
- o Reanalisar a viabilidade do parcelamento do objeto no caso concreto certificando-se de apresentar justificativa técnica que remeta ao caso concreto, evitando justificativas genéricas;
- o Justificar aduzindo a elementos do caso concreto, o regime de execução e critérios de aceitabilidade escolhidos, observando que são vedadas justificativas demasiadamente amplas ou genéricas;
- o Adotar as cautelas apontadas nesta peça quanto aos critérios de sustentabilidade ambiental;
- o Certificar-se da regularidade dos documentos de titularidade do imóvel, a fim de assegurar o interesse público;
- o Certificar-se quanto à descrição do objeto da contratação, sem detalhes que possam frustrar o caráter competitivo do certame;
- o Certificar-se da regularidade da dotação orçamentária e suas respectivas rubricas antes da contratação;
- o Certificar-se do atendimento às diretrizes sobre a elaboração do orçamento e da exatidão do uso da tabela SINAPI;
- o Certificar-se de que a tabela de indicação do uso do BDI observa as diretrizes contidas no acordo nº 2.622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, que definiu novos valores máximos, mínimos e medianos para taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de obras públicas, além do atendimento ao Decreto nº 7.983/2013, sobretudo quanto ao BDI diferenciado para materiais, além de atestar nos autos que foi utilizado o orçamento mais vantajoso à administração, inclusive no que tange à CPRB;
- o Certificar-se do atendimento às demais recomendações relacionadas às planilhas de custos, custos diretos e orçamentos e atestar integral observância ao Decreto nº 7.983/2013;
- o Assegurar-se da fidelidade do conteúdo da curva ABC em relação às parcelas de maior relevância da licitação, trazendo tal documento aos autos;
- o Assegurar-se da regularidade do cronograma físico-financeiro de cada um dos serviços utilizados;
- o Assegurar-se de que as RRT e ART juntadas aos autos sejam originais e que referem-se efetivamente à totalidade dos documentos técnicos elaborados para o certame;
- o Apresentar a justificativa para os requisitos de qualificação técnica e econômica, remetendo às especificidades do caso concreto, sanando eventuais incongruências a fim de evitar restrição à competitividade;
- o Atentar-se com a compatibilização das peças editalícias;
- o Justificar todas as modificações realizadas nos modelos das minutas da AGU ou, alternativamente, faça as correções indicadas e adote os estritos termos da minuta padronizada;
- o Atender a todas as recomendações no tópico do termo de referência, promovendo as correções indicadas na minuta e apresentação das justificativas pertinentes;

- Atender a todas as recomendações no tópico do edital, promovendo as correções indicadas na minuta e apresentação das justificativas pertinentes;
- Atender a todas as recomendações no tópico do termo de contrato, promovendo as correções indicadas nas minutas;
- Atender a todas as recomendações expostas ao longo do parecer.

506. Em conclusão, este órgão condiciona a aprovação da minuta de edital ao cumprimento das orientações listadas no parágrafo logo acima e ao longo deste parecer. No mais, oportunamente, cabe atentar para as demais disposições relativas à instrução e regularidade formal do feito.

507. Ressaltamos que o presente parecer está sendo emitido condicionalmente em respeito à Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 31, por tratar-se de providências que não impedem a manifestação conclusiva acerca da regularidade jurídica do ato. Todavia, o Advogado da União signatário não assume qualquer responsabilidade quanto às justificativas ou providências a serem formalizadas, nem quanto à regularidade jurídica do ato, caso tais justificativas ou providências não sejam tempestivamente formalizadas, ou o sejam em desacordo com as estritas premissas apontadas no presente parecer.

508. Não é necessário que o presente processo seja reencaminhado à Consultoria Jurídica para avaliação das alterações introduzidas em razão do presente parecer, diante da Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 05: “Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público.”

509. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

É o parecer.

[REDACTED]

[REDACTED]

---

Chave de acesso ao Processo: 9c5c8681 - <https://supersapiens.agu.gov.br>

---

Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1360665167 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): [REDACTED]  
[REDACTED] Número de Série: [REDACTED]. Emissor: [REDACTED]

---



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS/7  
(CRO 1 / 7ª. RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

**PREGÃO ELETRÔNICO**

022/2023

**CONTRATANTE (UASG)**



**OBJETO**

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DA 4ª FASE DO SERVIÇO DE ADEQUAÇÃO DAS INSTALAÇÕES ELÉTRICAS, MÉDIA E BAIXA TENSÃO DO COMANDO MILITAR DO NORDESTE – CMNE.

**VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO**

R\$ 420.621,15 (Quatrocentos e vinte mil, seiscentos e vinte e um reais e quinze centavos);

**DATA DA SESSÃO PÚBLICA**

14 / Março / 2024

**CRITÉRIO DE JULGAMENTO**

Menor preço / global

**MODO DE DISPUTA**

Aberto

**REGIME DE EXECUÇÃO**

Empreitada por preço unitário

## SUMÁRIO

1	DO OBJETO	3
2	DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO	3
3	DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO	5
4	DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA	7
5	DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES	8
6	DA FASE DE JULGAMENTO	13
7	DA FASE DE HABILITAÇÃO	16
8	DOS RECURSOS	17
9	DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES	18
10	DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO	20
11	DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	21



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
COMISSÃO REGIONAL DE OBRAS/7  
(CRO 1 / 7ª. RM - 1965)  
COMISSÃO DE OBRAS BATALHA DAS SALINAS**

(MINUTA)

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 22/2023  
(Processo Administrativo nº 64329.003641/2023-09)**

Torna-se público que a [REDACTED] por meio da **Seção de Aquisição, Licitação e Contratos (SALC)**, sediada na A [REDACTED] [REDACTED] realizará licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital.

## 1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a prestação da **4ª fase do serviço de adequação das instalações elétricas, média e baixa tensão, do C [REDACTED]**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1.2. A licitação será realizada em um grupo único, devendo a licitante propor preços para todos os itens que compõem o grupo.

## 2. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

2.1. Poderão participar deste Pregão os interessados que estiverem previamente credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e no Sistema de Compras do Governo Federal ([www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras)).

2.1.1. Os interessados deverão atender às condições exigidas no cadastramento no Sicafe até o terceiro dia útil anterior à data prevista para recebimento das propostas.

2.2. O licitante responsabiliza-se exclusiva e formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assume como firmes e verdadeiras suas propostas e seus lances, inclusive os atos praticados

diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido das credenciais de acesso, ainda que por terceiros.

**2.3.** É de responsabilidade do cadastrado conferir a exatidão dos seus dados cadastrais nos Sistemas relacionados no item anterior e mantê-los atualizados junto aos órgãos responsáveis pela informação, devendo proceder, imediatamente, à correção ou à alteração dos registros tão logo identifique incorreção ou aqueles se tornem desatualizados.

**2.4.** A não observância do disposto no item anterior poderá ensejar desclassificação no momento da habilitação.

**2.5.** Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da [Lei Complementar nº 123, de 2006](#) e do Decreto n.º 8.538, de 2015.

**2.6.** Não poderão disputar esta licitação:

**2.6.1.** aquele que não atenda às condições deste Edital e seu(s) anexo(s);

**2.6.2.** autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

**2.6.3.** empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

**2.6.4.** pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

**2.6.5.** aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau;

**2.6.6.** empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

**2.6.7.** pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista;

**2.6.8.** agente público do órgão ou entidade licitante;

**2.6.9.** Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, atuando nessa condição;

**2.6.10.** Pessoas jurídicas reunidas em consórcio e as sociedades cooperativas;

**2.6.11.** Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público do órgão ou entidade contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme [§ 1º do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021](#).

**2.7.** O impedimento de que trata o item 2.6.4 será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

**2.8.** A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os itens 2.6.2 e 2.6.3 poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.

**2.9.** Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.

**2.10.** O disposto nos itens 2.6.2 e 2.6.3 não impede a licitação ou a contratação de serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.

**2.11.** Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos da [Lei nº 14.133/2021](#).

**2.12.** A vedação de que trata o item 2.6.8 estende-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

### **3. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO**

**3.1.** Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, a proposta com o preço ou o percentual de desconto, conforme o critério de julgamento adotado neste Edital, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

**3.2.** Caso a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances, os licitantes encaminharão, na forma e no prazo estabelecidos no item anterior, simultaneamente os documentos de habilitação e a proposta com o preço ou o percentual de desconto, observado o disposto nos itens 7.1.1 e 7.12.1 deste Edital.

**3.3.** No cadastramento da proposta inicial, o licitante declarará, em campo próprio do sistema, que:

**3.3.1.** está ciente e concorda com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que a proposta apresentada compreende a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas

convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de sua entrega em definitivo e que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório;

**3.3.2.** não emprega menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 anos, salvo menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, nos termos do [artigo 7º, XXXIII, da Constituição](#);

**3.3.3.** não possui empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos [incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal](#);

**3.3.4.** cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

**3.4.** O fornecedor enquadrado como microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no [artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006](#), estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus [arts. 42 a 49](#), observado o disposto nos [§§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021](#).

**3.4.1.** A assinalação do campo “não” apenas produzirá o efeito de o licitante não ter direito ao tratamento favorecido previsto na [Lei Complementar nº 123, de 2006](#), mesmo que microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa

**3.5.** A falsidade da declaração de que trata os itens 3.3 sujeitará o licitante às sanções previstas na [Lei nº 14.133, de 2021](#), e neste Edital.

**3.6.** Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta ou, na hipótese de a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.

**3.7.** Não haverá ordem de classificação na etapa de apresentação da proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, o que ocorrerá somente após os procedimentos de abertura da sessão pública e da fase de envio de lances.

**3.8.** Serão disponibilizados para acesso público os documentos que compõem a proposta dos licitantes convocados para apresentação de propostas, após a fase de envio de lances.

**3.9.** Desde que disponibilizada a funcionalidade no sistema, o licitante poderá parametrizar o seu valor final mínimo ou o seu percentual de desconto máximo quando do cadastramento da proposta e obedecerá às seguintes regras:

**3.9.1.** a aplicação do intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e

**3.9.2.** os lances serão de envio automático pelo sistema, respeitado o valor final mínimo, caso estabelecido, e o intervalo de que trata o subitem acima.

**3.10.** O valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo parametrizado no sistema poderá ser alterado pelo fornecedor durante a fase de disputa, sendo vedado:

**3.10.1.** valor superior a lance já registrado pelo fornecedor no sistema, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; e

**3.10.2.** percentual de desconto inferior a lance já registrado pelo fornecedor no sistema, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

**3.11.** O valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo parametrizado na forma do item 3.9 possuirá caráter sigiloso para os demais fornecedores e para o órgão ou entidade promotora da licitação, podendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

**3.12.** Caberá ao licitante interessado em participar da licitação acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e se responsabilizar pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão.

**3.13.** O licitante deverá comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a segurança, para imediato bloqueio de acesso.

#### **4. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA**

**4.1.** O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:

**4.1.1.** Valor unitário do item, valor total do item e valor total do grupo;

**4.2.** Todas as especificações do objeto contidas na proposta vinculam o licitante.

**4.2.1.** O licitante não poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para contratação.

**4.3.** Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto.

**4.4.** Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

**4.5.** Se o regime tributário da empresa implicar o recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será a que corresponde à média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses.

**4.6.** Independentemente do percentual de tributo inserido na planilha, no pagamento serão retidos na fonte os percentuais estabelecidos na legislação vigente.

**4.7.** Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.

**4.8.** A apresentação das propostas implica obrigatoriedade do cumprimento das disposições nelas contidas, em conformidade com o que dispõe o Termo de Referência, assumindo o proponente o compromisso de executar o objeto licitado nos seus termos, bem como de fornecer os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo, quando requerido, sua substituição.

**4.8.1.** O prazo de validade da proposta não será inferior a **60 (sessenta)** dias, a contar da data de sua apresentação.

**4.8.2.** Os licitantes devem respeitar os preços máximos estabelecidos nas normas de regência de contratações públicas federais, quando participarem de licitações públicas;

**4.8.3.** Caso o critério de julgamento seja o de maior desconto, o preço já decorrente da aplicação do desconto ofertado deverá respeitar os preços máximos previstos no item 4.9.

**4.9.** O descumprimento das regras supramencionadas pela Administração por parte dos contratados pode ensejar a responsabilização pelo Tribunal de Contas da União e, após o devido processo legal, gerar as seguintes consequências: assinatura de prazo para a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do [art. 71, inciso IX, da Constituição](#); ou condenação dos agentes públicos responsáveis e da empresa contratada ao pagamento dos prejuízos ao erário, caso verificada a ocorrência de superfaturamento por sobrepreço na execução do contrato.

**4.10.** Em todo caso, deverá ser garantido o pagamento do salário normativo previsto no instrumento coletivo aplicável ou do salário-mínimo vigente, o que for maior.

## **5. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES**

**5.1.** A abertura da presente licitação dar-se-á automaticamente em sessão pública, por meio de sistema eletrônico, na data, horário e local indicados neste Edital.

**5.2.** Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta ou os documentos de habilitação, quando for o caso, anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.

**5.3.** O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o Pregoeiro e os licitantes.

**5.4.** Iniciada a etapa competitiva, os licitantes deverão encaminhar lances exclusivamente por meio de sistema eletrônico, sendo imediatamente informados do seu recebimento e do valor consignado no registro.

**5.5.** O lance deverá ser ofertado pelo valor global do grupo.

**5.6.** Os licitantes poderão oferecer lances sucessivos, observando o horário fixado para abertura da sessão e as regras estabelecidas no Edital.

**5.7.** O licitante somente poderá oferecer lance de valor inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema.

- 5.8.** O intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta deverá ser de 0,1 (zero vírgula um) centavo.
- 5.9.** O licitante poderá, uma única vez, excluir seu último lance ofertado, no intervalo de quinze segundos após o registro no sistema, na hipótese de lance inconsistente ou inexequível.
- 5.10.** O procedimento seguirá de acordo com o modo de disputa adotado.
- 5.11.** Caso seja adotado para o envio de lances no pregão eletrônico o modo de disputa “aberto”, os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações.
- 5.11.1.** A etapa de lances da sessão pública terá duração de dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração da sessão pública.
- 5.11.2.** A prorrogação automática da etapa de lances, de que trata o subitem anterior, será de dois minutos e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive no caso de lances intermediários.
- 5.11.3.** Não havendo novos lances na forma estabelecida nos itens anteriores, a sessão pública encerrar-se-á automaticamente, e o sistema ordenará e divulgará os lances conforme a ordem final de classificação.
- 5.11.4.** Definida a melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), o pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da disputa aberta, para a definição das demais colocações.
- 5.11.5.** Após o reinício previsto no item supra, os licitantes serão convocados para apresentar lances intermediários.
- 5.12.** Após o término dos prazos estabelecidos nos subitens anteriores, o sistema ordenará e divulgará os lances segundo a ordem crescente de valores.
- 5.13.** Não serão aceitos dois ou mais lances de mesmo valor, prevalecendo aquele que for recebido e registrado em primeiro lugar.
- 5.14.** Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.
- 5.15.** No caso de desconexão com o Pregoeiro, no decorrer da etapa competitiva do Pregão, o sistema eletrônico poderá permanecer acessível aos licitantes para a recepção dos lances.
- 5.16.** Quando a desconexão do sistema eletrônico para o pregoeiro persistir por tempo superior a dez minutos, a sessão pública será suspensa e reiniciada somente após decorridas vinte e quatro horas da comunicação do fato pelo Pregoeiro aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação.
- 5.17.** Caso o licitante não apresente lances, concorrerá com o valor de sua proposta.
- 5.18.** Em relação a itens não exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez encerrada a etapa de lances, será efetivada a verificação automática, junto à Receita

Federal, do porte da entidade empresarial. O sistema identificará em coluna própria as microempresas e empresas de pequeno porte participantes, procedendo à comparação com os valores da primeira colocada, se esta for empresa de maior porte, assim como das demais classificadas, para o fim de aplicar-se o disposto nos [arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006](#), regulamentada pelo [Decreto nº 8.538, de 2015](#).

**5.18.1.** Nessas condições, as propostas de microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrarem na faixa de até 5% (cinco por cento) acima da melhor proposta ou melhor lance serão consideradas empatadas com a primeira colocada.

**5.18.2.** A melhor classificada nos termos do subitem anterior terá o direito de encaminhar uma última oferta para desempate, obrigatoriamente em valor inferior ao da primeira colocada, no prazo de 5 (cinco) minutos controlados pelo sistema, contados após a comunicação automática para tanto.

**5.18.3.** Caso a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada desista ou não se manifeste no prazo estabelecido, serão convocadas as demais licitantes microempresa e empresa de pequeno porte que se encontrem naquele intervalo de 5% (cinco por cento), na ordem de classificação, para o exercício do mesmo direito, no prazo estabelecido no subitem anterior.

**5.18.4.** No caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos subitens anteriores, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

**5.19.** Só poderá haver empate entre propostas iguais (não seguidas de lances), ou entre lances finais da fase fechada do modo de disputa aberto e fechado.

**5.19.1.** Havendo eventual empate entre propostas ou lances, o critério de desempate será aquele previsto no [art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021](#), nesta ordem:

5.19.1.1. disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

5.19.1.2. avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

5.19.1.3. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

5.19.1.4. desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

**5.19.2.** Persistindo o empate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

5.19.2.1. empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

5.19.2.2. empresas brasileiras;

5.19.2.3. empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

5.19.2.4. empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#).

**5.20.** Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, na hipótese da proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação, o pregoeiro poderá negociar condições mais vantajosas, após definido o resultado do julgamento.

**5.20.1.** A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

**5.20.2.** A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

**5.20.3.** O resultado da negociação será divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

**5.20.4.** O pregoeiro solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de 2 (duas) horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados.

**5.20.5.** É facultado ao pregoeiro prorrogar o prazo estabelecido, a partir de solicitação fundamentada feita no chat pelo licitante, antes de findo o prazo.

**5.21.** Após a negociação do preço, o Pregoeiro iniciará a fase de aceitação e julgamento da proposta.

## **6. DA FASE DE JULGAMENTO**

**6.1.** Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro verificará se o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar atende às condições de participação no certame, conforme previsto no [art. 14 da Lei nº 14.133/2021](#), legislação correlata e no item 2.6 do edital, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

**6.1.1.** SICAF;

**6.1.2.** Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (<https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis>); e

- 6.1.3.** Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União (<https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>).
- 6.2.** A consulta aos cadastros será realizada em nome da empresa licitante e também de seu sócio majoritário, por força da vedação de que trata o [artigo 12 da Lei nº 8.429, de 1992](#).
- 6.3.** Caso conste na Consulta de Situação do licitante a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o Pregoeiro diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas. ([IN nº 3/2018, art. 29, caput](#))
- 6.3.1.** A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros. ([IN nº 3/2018, art. 29, §1º](#)).
- 6.3.2.** O licitante será convocado para manifestação previamente a uma eventual desclassificação. ([IN nº 3/2018, art. 29, §2º](#)).
- 6.3.3.** Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.
- 6.4.** Na hipótese de inversão das fases de habilitação e julgamento, caso atendidas as condições de participação, será iniciado o procedimento de habilitação.
- 6.5.** Caso o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tenha se utilizado de algum tratamento favorecido às ME/EPPs, o pregoeiro verificará se faz jus ao benefício, em conformidade com o item 3.4 deste edital.
- 6.6.** Verificadas as condições de participação e de utilização do tratamento favorecido, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos, observado o disposto no [artigo 29 a 35 da IN SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022](#).
- 6.7.** Será desclassificada a proposta vencedora que:
- 6.7.1.** contiver vícios insanáveis;
  - 6.7.2.** não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;
  - 6.7.3.** apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;
  - 6.7.4.** não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
  - 6.7.5.** apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.
- 6.8.** No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.
- 6.8.1.** A inexequibilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove:
- 6.8.1.1.** que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

6.8.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

**6.9.** Em contratação de serviços de engenharia, além das disposições acima, a análise de exequibilidade e sobrepreço considerará o seguinte:

**6.9.1.** Nos regimes de execução por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado;

**6.9.2.** No regime de empreitada por preço unitário, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado e pela superação de custo unitário tido como relevante, conforme planilha anexa ao edital;

**6.9.3.** No caso de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução.

**6.9.4.** Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei.

**6.10.** Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

**6.11.** Caso o custo global estimado do objeto licitado tenha sido decomposto em seus respectivos custos unitários por meio de Planilha de Custos e Formação de Preços elaborada pela Administração, o licitante classificado em primeiro lugar será convocado para apresentar Planilha por ele elaborada, com os respectivos valores adequados ao valor final da sua proposta, sob pena de não aceitação da proposta.

**6.11.1.** Em se tratando de serviços de engenharia, o licitante vencedor será convocado a apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, seguindo o modelo elaborado pela Administração, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

**6.12.** Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

**6.12.1.** O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

- 6.12.2.** Considera-se erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.
- 6.13.** Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante do serviço ou da área especializada no objeto.
- 6.14.** Caso o Termo de Referência exija a apresentação de amostra, o licitante classificado em primeiro lugar deverá apresentá-la, conforme disciplinado no Termo de Referência, sob pena de não aceitação da proposta.
- 6.15.** Por meio de mensagem no sistema, será divulgado o local e horário de realização do procedimento para a avaliação das amostras, cuja presença será facultada a todos os interessados, incluindo os demais licitantes.
- 6.16.** Os resultados das avaliações serão divulgados por meio de mensagem no sistema.
- 6.17.** No caso de não haver entrega da amostra ou ocorrer atraso na entrega, sem justificativa aceita pelo Pregoeiro, ou havendo entrega de amostra fora das especificações previstas neste Edital, a proposta do licitante será recusada.
- 6.18.** Se a(s) amostra(s) apresentada(s) pelo primeiro classificado não for(em) aceita(s), o Pregoeiro analisará a aceitabilidade da proposta ou lance ofertado pelo segundo classificado. Seguir-se-á com a verificação da(s) amostra(s) e, assim, sucessivamente, até a verificação de uma que atenda às especificações constantes no Termo de Referência.

## **7. DA FASE DE HABILITAÇÃO**

- 7.1.** Os documentos previstos no Termo de Referência, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos [arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021](#).
- 7.1.1.** A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, poderá ser substituída pelo registro cadastral no SICAF.
- 7.2.** Quando permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados em tradução livre.
- 7.3.** Na hipótese de o licitante vencedor ser empresa estrangeira que não funcione no País, para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos exigidos para a habilitação serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no [Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016](#), ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.
- 7.4.** Os documentos exigidos para fins de habilitação poderão ser apresentados em original, por cópia ou por assinatura digital.

7.5. Os documentos exigidos para fins de habilitação poderão ser substituídos por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na Lei nº 14.133/2021.

7.6. Será verificado se o licitante apresentou declaração de que atende aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei ([art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021](#)).

7.7. Será verificado se o licitante apresentou no sistema, sob pena de inabilitação, a declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

7.8. O licitante deverá apresentar, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

7.9. Considerando que na presente contratação a avaliação prévia do local de execução é imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o licitante deve atestar, sob pena de inabilitação, que conhece o local e as condições de realização do serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

7.9.1. O licitante que optar por realizar vistoria prévia terá disponibilizado pela Administração data e horário exclusivos, a ser agendado pelo e-mail [salccro7@gmail.com](mailto:salccro7@gmail.com), de modo que seu agendamento não coincida com o agendamento de outros licitantes.

7.9.2. Caso o licitante opte por não realizar vistoria, poderá substituir a declaração exigida no presente item por declaração formal assinada pelo seu responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.

7.10. A habilitação será verificada por meio do Sicafe, nos documentos por ele abrangidos.

7.10.1. Somente haverá a necessidade de comprovação do preenchimento de requisitos mediante apresentação dos documentos originais não-digitais quando houver dúvida em relação à integridade do documento digital ou quando a lei expressamente o exigir. ([IN nº 3/2018, art. 4º, §1º, e art. 6º, §4º](#)).

7.11. É de responsabilidade do licitante conferir a exatidão dos seus dados cadastrais no Sicafe e mantê-los atualizados junto aos órgãos responsáveis pela informação, devendo proceder, imediatamente, à correção ou à alteração dos registros tão logo identifique incorreção ou aqueles se tornem desatualizados. ([IN nº 3/2018, art. 7º, caput](#)).

7.11.1. A não observância do disposto no item anterior poderá ensejar desclassificação no momento da habilitação. ([IN nº 3/2018, art. 7º, parágrafo único](#)).

7.12. A verificação pelo pregoeiro, em sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova, para fins de habilitação.

**7.12.1.** Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, em formato digital, no prazo de no mínimo 2 (duas) horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do pregoeiro.

**7.12.2.** Na hipótese de a fase de habilitação anteceder a fase de apresentação de propostas e lances, os licitantes encaminharão, por meio do sistema, simultaneamente os documentos de habilitação e a proposta com o preço ou o percentual de desconto, observado o disposto no [§ 1º do art. 36](#) e no [§ 1º do art. 39 da Instrução Normativa SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022](#).

**7.13.** A verificação no Sicaf ou a exigência dos documentos nele não contidos somente será feita em relação ao licitante vencedor.

**7.13.1.** Os documentos relativos à regularidade fiscal que constem do Termo de Referência somente serão exigidos, em qualquer caso, em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado.

**7.13.2.** Respeitada a exceção do subitem anterior, relativa à regularidade fiscal, quando a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, a verificação ou exigência do presente subitem ocorrerá em relação a todos os licitantes.

**7.14.** Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para ([Lei 14.133/21, art. 64](#), e [IN 73/2022, art. 39, §4º](#)):

**7.14.1.** complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e

**7.14.2.** atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

**7.15.** Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de contratação poderá sanar erros ou falhas, que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

**7.16.** Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao presente edital, observado o prazo disposto no subitem 7.12.1.

**7.17.** Somente serão disponibilizados para acesso público os documentos de habilitação do licitante cuja proposta atenda ao edital de licitação, após concluídos os procedimentos de que trata o subitem anterior.

**7.18.** A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação (art. 4º do Decreto nº 8.538/2015).

**7.19.** Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

## **8. DOS RECURSOS**

**8.1.** A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

**8.2.** O prazo recursal é de 3 (três) dias úteis, contados da data de intimação ou de lavratura da ata.

**8.3.** Quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante:

**8.3.1.** a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão;

**8.3.2.** o prazo para a manifestação da intenção de recorrer não será inferior a 10 (dez) minutos.

**8.3.3.** o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação;

**8.3.4.** na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 2021, o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação da ata de julgamento.

**8.4.** Os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema.

**8.5.** O recurso será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar recurso para a autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

**8.6.** Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.

**8.7.** O prazo para apresentação de contrarrazões ao recurso pelos demais licitantes será de 3 (três) dias úteis, contados da data da intimação pessoal ou da divulgação da interposição do recurso, assegurada a vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

**8.8.** O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

**8.9.** O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.

**8.10.** Os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados no endereço constante neste Edital.

## 9. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES

9.1. Comete infração administrativa, nos termos da lei, o licitante que, com dolo ou culpa:

9.1.1. deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou não entregar qualquer documento que tenha sido solicitado pelo/a pregoeiro/a durante o certame;

9.1.2. Salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado, não mantiver a proposta em especial quando:

9.1.2.1. não enviar a proposta adequada ao último lance ofertado ou após a negociação;

9.1.2.2. recusar-se a enviar o detalhamento da proposta quando exigível;

9.1.2.3. pedir para ser desclassificado quando encerrada a etapa competitiva; ou

9.1.2.4. deixar de apresentar amostra;

9.1.2.5. apresentar proposta ou amostra em desacordo com as especificações do edital;

9.1.3. não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

9.1.3.1. recusar-se, sem justificativa, a assinar o contrato ou a ata de registro de preço, ou a aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração;

9.1.4. apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação

9.1.5. fraudar a licitação

9.1.6. comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza, em especial quando:

9.1.6.1. agir em conluio ou em desconformidade com a lei;

9.1.6.2. induzir deliberadamente a erro no julgamento;

9.1.6.3. apresentar amostra falsificada ou deteriorada;

9.1.7. praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação

9.1.8. praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei n.º 12.846, de 2013.

9.2. Com fulcro na [Lei nº 14.133, de 2021](#), a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar aos licitantes e/ou adjudicatários as seguintes sanções, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal:

9.2.1. advertência;

9.2.2. multa;

9.2.3. impedimento de licitar e contratar e

**9.2.4.** declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

**9.3.** Na aplicação das sanções serão considerados:

**9.3.1.** a natureza e a gravidade da infração cometida.

**9.3.2.** as peculiaridades do caso concreto

**9.3.3.** as circunstâncias agravantes ou atenuantes

**9.3.4.** os danos que dela provierem para a Administração Pública

**9.3.5.** a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

**9.4.** A multa será recolhida em percentual de 0,5% a 30% incidente sobre o valor do contrato licitado, recolhida no prazo máximo de **30 (trinta) dias**, a contar da comunicação oficial.

**9.4.1.** Para as infrações previstas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3, a multa será de 0,5% a 15% do valor do contrato licitado.

**9.4.2.** Para as infrações previstas nos itens 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8, a multa será de 15% a 30% do valor do contrato licitado.

**9.5.** As sanções de advertência, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar poderão ser aplicadas, cumulativamente ou não, à penalidade de multa.

**9.6.** Na aplicação da sanção de multa será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

**9.7.** A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada ao responsável em decorrência das infrações administrativas relacionadas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar e contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo a qual pertencer o órgão ou entidade, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

**9.8.** Poderá ser aplicada ao responsável a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, em decorrência da prática das infrações dispostas nos itens 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8, bem como pelas infrações administrativas previstas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção de impedimento de licitar e contratar, cuja duração observará o prazo previsto no art. 156, §5º, da Lei n.º 14.133/2021.

**9.9.** A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou a ata de registro de preço, ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, descrita no item 9.1.3, caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade promotora da licitação, nos termos do art. 45, §4º da IN SEGES/ME n.º 73, de 2022.

**9.10.** A apuração de responsabilidade relacionadas às sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar demandará a instauração de processo de responsabilização a ser conduzido por comissão composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o adjudicatário para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

**9.11.** Caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis da aplicação das sanções de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar, contado da data da intimação, o qual será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, que deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

**9.12.** Caberá a apresentação de pedido de reconsideração da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação, e decidido no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do seu recebimento.

**9.13.** O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

**9.14.** A aplicação das sanções previstas neste edital não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral dos danos causados.

## **10. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

**10.1.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

**10.2.** A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

**10.3.** A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelo e-mail salccro7@gmail.com, ou por petição dirigida ou protocolada no endereço Avenida Norte Miguel Arraes de Alencar, nº 245, Santo Amaro, Recife-PE, CEP 50.040-200 - Seção SALC ou pelo sistema comprasnet.

**10.4.** As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

**10.4.1.** A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação, nos autos do processo de licitação.

**10.5.** Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

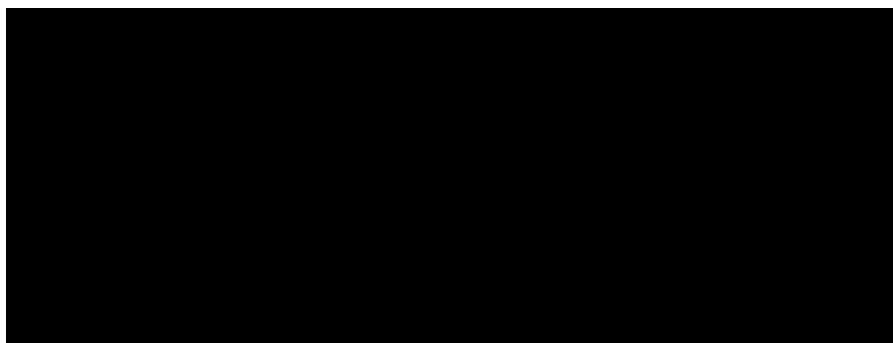
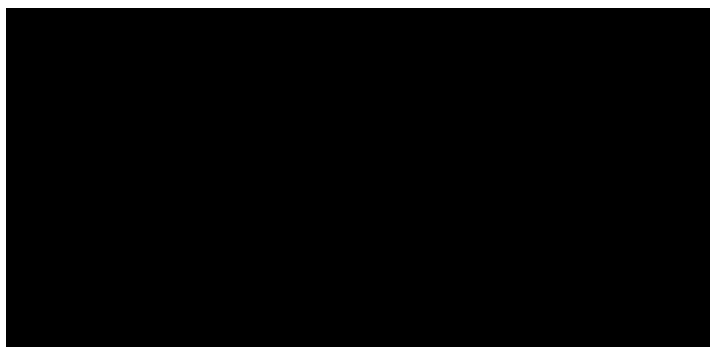
## **11. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**11.1.** Será divulgada ata da sessão pública no sistema eletrônico.

- 11.2. Não havendo expediente ou ocorrendo qualquer fato superveniente que impeça a realização do certame na data marcada, a sessão será automaticamente transferida para o primeiro dia útil subsequente, no mesmo horário anteriormente estabelecido, desde que não haja comunicação em contrário, pelo Pregoeiro.
- 11.3. Todas as referências de tempo no Edital, no aviso e durante a sessão pública observarão o horário de Brasília - DF.
- 11.4. A homologação do resultado desta licitação não implicará direito à contratação.
- 11.5. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.
- 11.6. Os licitantes assumem todos os custos de preparação e apresentação de suas propostas e a Administração não será, em nenhum caso, responsável por esses custos, independentemente da condução ou do resultado do processo licitatório.
- 11.7. Na contagem dos prazos estabelecidos neste Edital e seus Anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente na Administração.
- 11.8. O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará o afastamento do licitante, desde que seja possível o aproveitamento do ato, observados os princípios da isonomia e do interesse público.
- 11.9. Em caso de divergência entre disposições deste Edital e de seus anexos ou demais peças que compõem o processo, prevalecerá as deste Edital.
- 11.10. O Edital e seus anexos estão disponíveis, na íntegra, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e solicitado via e-mail [salccro7@gmail.com](mailto:salccro7@gmail.com).
- 11.11. Integram este Edital, para todos os fins e efeitos, os seguintes anexos:
- 11.11.1. ANEXO I - Termo de Referência
    - 11.11.1.1. Apêndice do Anexo I – Estudo Técnico Preliminar
  - 11.11.2. ANEXO II – Minuta de Termo de Contrato
  - 11.11.3. ANEXO III – Planilha de Custos e Formação de Preços;
  - 11.11.4. ANEXO IV – Composição do BDI;
  - 11.11.5. ANEXO V – Cronograma Físico-Financeiro
  - 11.11.6. ANEXO VI – Modelo de Declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º, da Constituição Federal;
  - 11.11.7. ANEXO VII – Modelo de Atestado de Vistoria;
  - 11.11.8. ANEXO VIII – Modelo de Proposta;
  - 11.11.9. ANEXO IX – Modelos de declaração de elaboração independente de proposta;

**11.11.10.** ANEXO X – Modelo de declaração de inexistência de fato superveniente impeditivo da habilitação;

**11.11.11.** ANEXO XI - Modelo de declaração de microempresa, de empresa de pequeno porte, ou de cooperativa enquadrada no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007.





MINISTÉRIO DA  
DEFESA

---

**AVISO DE EDITAL**

**Pregão nº 22/2023 – CRO/7**

**OBJETO:** 

**ABERTURA:** Abertura das Propostas: 14/03/2024 às 09:30h (HORÁRIO DE BRASÍLIA-DF).

**RETIRADA DO EDITAL:** site: [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras).

**UASG:** 160201 