

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.

120. 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.

121. 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.

122. Nos termos do Decreto n. 7.983, de 2013, em princípio 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.

123. 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).

124. Não existe autorização legal ou normativa específica para a utilização de sistemas mantidos por órgãos ou entidades das demais unidades da federação à semelhança do que existe para o Sistema SINAPI^[1]. Assim, eventuais pesquisas veiculadas 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.

125. Para as demais tabelas de preços referenciais, o órgão deverá apresentar nos autos a pertinência técnica das composições em relação ao projeto e a compatibilidade dos custos nelas indicadas com a realidade do mercado local, sendo indispensável a realização de pesquisa de preços, 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.

126. O TCU apontou que a não utilização do painel de preços como fonte secundária ao Sinapi, antes de lançar mão de sistema privado de orçamentação, é medida em desacordo com o Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência do TCU^[2], como consta no Acórdão n. 2592/2021-Plenário:

9.1.4. o uso de sistemas privados de referência de custos para obras e serviços de engenharia, como o SBC, sem avaliação de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado, e sem a realização de adequadas pesquisas de preços, para fins comparativos, está em desacordo com o art. 6º, inciso IX, "f", da Lei 8.666/1993, com o princípios da eficiência e da economicidade, e é contrária ao entendimento do TCU formatado nos Acórdãos 555/2008, 702/2008, 837/2008, 283/2008, 1.108/2007, 2.062/2007 e 1.947/2007, todos do Plenário;

127. Portanto, compete ao órgão justificar as opções adotadas, a vantajosidade técnico-econômica de incorporação dessas metodologias de composição dos custos unitários ao empreendimento e dos respectivos preços, atestar se há ou não custos similares na Tabela SINAPI e anexar aos autos, conforme o caso, as respectivas planilhas de composições (planilhas analíticas), a fim de dar publicidade dos critérios de formação dos custos a todos os licitantes.

128. Recomenda-se, outrossim, 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”.

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

130. 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.

131. 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.

132. 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 SEGES/MP n. 73, de 5 de agosto de 2020^[2]. 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 licitante.

133. A pesquisa de preços deve ser atual e estar documentada no processo, deverá desconsiderar preços discrepantes e deve 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. Requer-se, ainda, a 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.

134. Nesses casos, a discriminação dos itens componentes do orçamento base deverá ser feita de forma objetiva, sem especificações ou variações frívolas, desnecessárias ou que permitam apreciação subjetiva. 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.

135. A utilização de mão de obra de profissionais não discriminados na tabela SINAPI, além da justificativa da necessidade específica do tipo de profissional, 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.

136. De acordo com as orientações acima, por cautela, há de se ter comprovação de que os parâmetros estabelecidos na referida Instrução Normativa tenham sido seguidos em diversos itens de composição própria, o que deve ser observado pelo órgão, por meio do setor técnico responsável pela elaboração do orçamento base.

137. Cabe recomendar, por cautela, a comprovação da composição analítica dos custos decorrentes de composição própria/adaptada, com cálculo de todos os custos envolvidos, tanto da mão de obra, como dos materiais/equipamentos/transporte que serão empregados, bem como dos respectivos índices de produtividade e o tempo que deverá ser utilizado em cada um dos serviços compostos. É bem de ver que todas as composições próprias ou adaptadas devem estar detalhadas, observadas as diretrizes acima dispostas, pelo setor técnico responsável pela elaboração do orçamento base.

18. CUSTOS DIRETOS

138. Custos diretos são aqueles que podem ser discriminados nominalmente e surgem como novos para a contratada, exclusivamente em função das obrigações assumidas para a execução do contrato. Destarte, não podem ser considerados custos diretos os encargos tributários pré-existentes e os custos decorrentes da manutenção do escritório central da empresa.

139. Demais disso, não podem ser cotados na composição do BDI. São classificados como despesas diretas os insumos materiais, a mão de obra empregada e os respectivos encargos suportados em razão exclusiva do cumprimento do contrato, a mobilização, a desmobilização, a instalação do canteiro e do acampamento, por exemplo. O modo de

pagamento desses itens não deve ser fixado em prestações mensais fixas, mas devem ser definidos no cronograma físico-financeiro em função do desenvolvimento do empreendimento.



18.1 Planilhas Sintética e Analítica

140. A discriminação do custo unitário de referência, da composição de custo unitário, do custo total de referência do serviço, do custo global de referência, dos benefícios e despesas indiretas e do preço global de referência, mencionados nos incisos I a VI do art. 2º do Decreto n. 7.983/2013, de praxe é realizada por meio da apresentação de duas planilhas denominadas Planilhas Sintética e Analítica.

141. Deve-se notar que as planilhas analíticas devem conter o detalhamento de todos os insumos necessários à composição do custo unitário de cada um dos itens que compõem a obra, incluindo não apenas os materiais, mas também os serviços, os eventuais equipamentos, os índices de produtividade e, mesmo, outras composições internas que sejam necessárias, de modo que a apresentação das planilhas analíticas, em regra, torna o Projeto Básico consideravelmente mais volumoso.

142. Também é necessário dizer que esse detalhamento, uma vez preexistente no Sistema SINAPI, torna desnecessária a juntada de cada uma das planilhas analíticas, sendo suficiente a anexação das planilhas sintéticas com a indicação dos respectivos códigos SINAPI. Todavia, **deve-se dispensar dobrada atenção à indicação correta dos respectivos códigos SINAPI, vez que o equívoco na indicação dos números ou na descrição dos serviços pode ter o condão de gerar a invalidação do certame, porquanto tem efeito direto sobre o valor global de referência que, por sua vez, afeta as propostas dos licitantes, atraindo a incidência do art. 21, §4º, da Lei n. 8.666, de 1993.**

143. Por outro lado, a presença das planilhas analíticas para composição dos custos unitários é indispensável quando o empreendimento envolver serviços e/ou insumos não previstos no Sistema SINAPI/SICRO ou quando os preços componentes forem decorrentes de pesquisas de preços ou de publicações especializadas, como afirma a Súmula TCU:

Súmula TCU n. 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.

18.2 Administração Local

144. O instrumento convocatório deve obrigatoriamente prever que os pagamentos a título de administração local devem ser medidos e pagos proporcionalmente ao percentual de execução da obra^[4].

145. Tal entendimento tem sido reiteradamente destacado pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo do que consta no Acórdão n. 1247/2016-Plenário, de onde se extrai:

Acórdão:

...

9.1.2. reveja os cronogramas físico-financeiros dos ajustes em questão, de forma que os itens componentes da administração local sejam medidos e pagos proporcionalmente ao percentual de execução da obra, conforme o subitem 9.3.2.2 do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário; e

9.1.3. efetue a glosa, nos pagamentos a serem realizados até o final da execução dos contratos, dos superfaturamentos identificados a título de administração local, levando em consideração o valor devido, na forma do subitem 9.1.1, vinculado ao percentual de execução física das obras, conforme o subitem 9.1.2;

(g.n.)

146. A regra do pagamento proporcional da Administração Local decorre da obrigatoriedade de liquidação regular das despesas por meio da verificação de sua execução que, no caso, se dá pela "prestação efetiva do serviço"^[5], razão pela qual sua violação implica liquidação irregular de despesa, como evidencia o Acórdão TCU n. 845/2021-Plenário:

9.2.1. o pagamento de verba de "administração local" em descompasso ao andamento dos demais serviços contratados configura liquidação irregular de despesas, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e jurisprudência desta Corte de Contas;

147. A fim de dar cumprimento ao comando normativo e à jurisprudência mencionada, consta nos modelos de Edital da AGU, cláusula editalícia com os seguintes dizeres:

X.X.X.X será adotado o pagamento proporcional dos valores pertinentes à administração local relativamente ao andamento físico do objeto contratual, nos termos definidos no Projeto Básico e

no respectivo cronograma.^[6]



148. **A presença de tal regra tanto no instrumento convocatório como no projeto básico a ser executado é indispensável.**

149. Consequentemente, é imprescindível que o órgão consulente faça a inclusão de tal regra no conteúdo do edital, também adaptando o Projeto Básico e o cronograma físico-financeiro a essa realidade, de modo que exista clara previsão de como será a proporcionalidade do pagamento da Administração Local em relação à execução dos demais serviços discriminados no orçamento de referência.

19. ELABORAÇÃO DA CURVA ABC DE SERVIÇOS E INSUMOS

150. 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.

151. 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.

152. 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).

153. 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.

154. 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.

155. Do ponto de vista prático, a relevância desse documento pode ser assim resumida: Indicar os itens em relação aos quais se deve exigir atestados; indicar o percentual que será solicitado nos atestados (até 50% - TCU); e, indicar a importância de BDI diferenciado para equipamentos.

156. No presente caso, consta nos autos o documento denominado Curva ABC com a indicação de diversos insumos. **Em se tratando de documento técnico, compete ao agente responsável por sua elaboração assegurar-se da fidelidade do seu conteúdo em relação às parcelas de maior relevância da licitação, razão pela qual não se apresenta qualquer objeção ao documento que se encontra no processo.**

20. BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS - BDI

157. Como o próprio nome diz, o BDI é a parcela componente do preço global de referência destinado a remunerar as despesas realizadas pela contratada em razão da obra ou serviço de engenharia que incide de forma percentual sobre os custos diretos e que não está exclusiva e diretamente relacionada ao empreendimento, somada à remuneração devida ao prestador. Portanto, todos os custos nominalmente preexistentes para a empresa ao tempo da contratação que venham a ser afetados em razão da obra ou do serviço de engenharia devem ser considerados como despesas indiretas.

158. De igual modo, os custos que somente podem ser obtidos por aproximação e que permitem algum nível de subjetividade devem ser considerados como indiretos. Por outro lado, aqueles que surgem como nominalmente novos

para a empresa contratada, relacionados direta e intimamente com a execução do ajuste, que podem ser quantificados de forma autônoma, por meio de itens definidos em valor nominal, devem ser considerados como despesas diretas e não podem ser incluídos no BDI^[7].

159. Embora a definição do que se entende como custo direto ou indireto não seja uniforme na doutrina, de forma pragmática o Decreto n. 7.983/2013 discrimina os itens mínimos componentes do BDI, como segue:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

160. A mesma relação é extraída do Acórdão n. 2.622/2013, onde as parcelas componentes do BDI são as seguintes: taxa de rateio da administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento.

161. Conforme se depreende do referido acórdão, não poderão integrar o cálculo do BDI do orçamento base elaborado pela Administração os tributos que não incidam diretamente sobre a prestação em si, como o IRPJ, CSLL e ICMS, independente do critério da fixação da base de cálculo, como ocorre com as empresas que calculam o imposto de renda com base no lucro presumido. De outro lado, PIS, COFINS e ISSQN – na medida em que incidem sobre o faturamento – são passíveis de serem incluídas no cálculo do BDI, nos termos da Súmula TCU n. 254/2010.

Súmula/TCU nº 254/2010 (DOU de 13.04.2010, S. 1, p. 74)

O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

162. O Tribunal de Contas da União, a partir do mencionado julgado, passou a adotar novos referenciais de percentual de BDI, em substituição aos índices mencionados no Acórdão n. 2.369/2011. Passou-se, também, a utilizar a terminologia “quartil”, ao invés padrões mínimos e máximos, como constava nas tabelas substituídas do acórdão anterior. Tal mudança confirma o entendimento de que os percentuais indicados não constituem limites intransponíveis, mas referenciais de controle. Consequentemente, quanto maior a distância do percentual de BDI utilizado no Projeto Básico em relação à média indicada no acórdão, mais robusta deverá ser a justificativa para a adoção do índice escolhido.

163. Do referido aresto, colhe-se o seguinte excerto:

143. Importante destacar, contudo, que não cumpre ao TCU estipular percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da estrutura gerencial de cada empresa que contrata com a Administração Pública. O papel da Corte de Contas é impedir que sejam pagos valores abusivos ou injustificadamente elevados e por isso é importante obter valores de referência, mas pela própria logística das empresas é natural que ocorram certas flutuações de valores nas previsões das despesas indiretas e da margem de lucro a ser obtida.

164. Abaixo, os percentuais indicados pelo TCU no Acórdão n. 2.622/2013-Plenário (Item 368):

Valores do BDI por Tipo de Obra			
Tipos de Obras	1º Quartil	Média	3º Quartil
Construção de Edifícios	20,34%	22,12%	25,00%
Construção de Rodovias e Ferrovias	19,60%	20,97%	24,23%
Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas	20,76%	24,18%	26,44%
Construção e manutenção de estações e redes de distribuição de energia elétrica	24,00%	25,84%	27,86%
Obras portuárias, marítimas e fluviais	22,80%	27,48%	30,95%

165. Deve-se notar que os critérios acima mencionados pelo Tribunal de Contas da União não incluem a possibilidade de utilização do regime tributário da desoneração da folha de pagamentos (Lei n. 12.546, de 2011, art. 7º, IV, VII), situação que leva à inclusão da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta no cálculo do BDI, como afirma Hamilton Bonatto:

Ressalta-se que os parâmetros apresentados nas tabelas não contemplam a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), que diz respeito à faculdade de desoneração da folha de pagamento para determinados segmentos da construção civil. Com a medida, o construtor, se assim optar, pode ser isentado da contribuição patronal do INSS de 20% sobre a folha de pagamento. Por outro lado, deverá contribuir com uma alíquota de 4,5% sobre a receita bruta.

(Governança e Gestão de Obras Públicas, Fórum, 2018, p. 375)

166. Além disso, cabe, ainda, destacar a recomendação contida no Acórdão TCU n. 2622/2013-Plenário, quanto à incidência e aos limites da alíquota do ISS:

9.3.2.3. adotar, na composição do BDI, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

167. A administração consultante, através de sua área técnica, informa no TJTR, última juntada, que a composição do Benefícios e Despesas Indiretas - BDI encontrada nos autos é compatível com os percentuais dos quartis definidos pelo TCU no acórdão acima citado e está fixada como planilha referencial para a elaboração dos custos indiretos por parte das licitantes.

20.1 Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta - CPRB

168. O Órgão promotor da licitação deve atentar para o regime de tributação que está sendo considerado no orçamento de referência da Administração, mormente se está ou não considerando no BDI adotado no certame os efeitos da Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), ou seja, da desoneração tributária, evidentemente, enquanto ela estiver vigente e aplicável às empresas do setor de engenharia.

169. Relativamente à Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), o seu cálculo e recolhimento era obrigatório até 30/11/2015 para as atividades a ela sujeitas. Passou a ser opcional esta forma de recolhimento, no ano de 2015, a partir de 01/12/2015, por força da Lei federal nº 13.161, de 31/08/2015 (art. 9º, § 14) e para os demais anos, a partir de janeiro de cada ano (art. 9º, § 13). Logo, o empresário pode optar em recolher a contribuição patronal previdenciária sobre a folha de pagamentos ou sobre a receita bruta.

170. O Tribunal de Contas da União recomenda que na elaboração dos orçamentos das licitações sejam considerados os efeitos da desoneração fiscal instituída pela Lei Federal nº 12.844, de 2013. Confira-se pelo resumo de julgamento publicado no Informativo de Licitações e Contratos n. 166, referente ao Acórdão n. 2293/2013 - Plenário:

Os orçamentos de licitações em obras e serviços de engenharia devem considerar a desoneração instituída pela Lei 12.844/13, que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil, caracterizando sobrepreço a fixação de valores em contrato que desconsidere tal dedução.

Levantamento de Auditoria realizado nas obras de reforma e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre/RS, apontara, dentre outras irregularidades, "sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado". No caso concreto, o orçamento da licitação não considerara a desoneração instituída pela Lei 12.844/13, que, ao alterar o art. 7º da Lei 12.546/11 permite a redução dos custos previdenciários das empresas de construção civil nas obras de construção de edifícios, de instalações prediais, de acabamento e outros serviços especializados de construção. O relator anotou que a desoneração "impacta diretamente e significativamente nos encargos sociais sobre a mão de obra, aplicável ao objeto da presente contratação. São 20% a menos a serem aplicados sobre os custos de todos os operários. Ao mesmo tempo, como medida compensatória, deve-se incluir 2% sobre o lucro bruto relativo à Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), a ser incluída diretamente no BDI". Ressaltou ainda que "a não consideração dessa novidade em matéria tributária ensejou um sobrepreço em toda a mão de obra do empreendimento". Considerando que a Infraero, ao tomar conhecimento da irregularidade, republicou o edital, bem como aplicou a desoneração estabelecida pela Lei 12.546/11, o Tribunal, acolhendo proposta do relator, decidiu, em relação ao ponto, notificar a empresa da impropriedade relativa à "inobservância, à época da elaboração do orçamento da obra, da Lei 12.844/2013, que alterou o art. 7º da Lei 12.546/2011 – a impactar nos custos das empresas da construção civil nas áreas de construção de edifícios; instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções; obras de acabamento e outros serviços especializados de construção – especificamente quanto à desoneração do INSS nos encargos

sociais sobre a mão de obra e quanto à criação da Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), a onerar o BDI em 2%". Acórdão 2293/2013-Plenário, TC 017.124/2013, Relator Ministro Valmir Campelo, 28.8.2013.



171. De outra parte, no Informativo de Licitações e Contratos nº 257, a 2ª Câmara do TCU, ao proferir o Acórdão nº 6013/2015, firmou o entendimento de que o tratamento tributário diferenciado previsto na Lei n. 12.546 de 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.

172. 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".

173. Portanto, compete à Administração a adoção de um único orçamento base que utilize o menor custo possível para o empreendimento a partir do cenário tributário mais favorável à Administração, a partir das premissas acima mencionadas pelo Tribunal de Contas da União, de modo que se o empreendimento estiver incluído na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE-IBGE como beneficiário do regime tributário (Lei n. 12.546, de 2011, art. 7º, IV, VII), o órgão deverá verificar a possibilidade/vantajosidade de utilização do SINAPI com desoneração e incluir a CPRB.

174. Note-se, ainda, que a alíquota prevista para a CPRB passou de 2% (dois por cento) para 4,5% (quatro e meio por cento), conforme art. 7º-A da Lei n. 12.546, de 2011, com a redação dada pela Lei n. 13.202, de 2015. Também cabe dizer que "as empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0" estão autorizadas a utilizar o regime de desoneração tributária. As atividades descritas nos mencionados itens referem-se a: 412 - Construção de Edifícios, 432 - Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções, 433 - Obras de acabamento e 439 - Outros serviços especializados para construção.

175. Cabe, ainda, mencionar o Parecer n. 044/2019/DECOR/CGU/AGU (NUP 25000.183662/2018-74, Seq. 16), quando diz que:

I - É de cada empresa a responsabilidade pela cotação correta dos encargos tributários, devendo o setor responsável da Administração Pública aplicar a legislação vigente e analisar a adequação dos encargos previstos, quando da análise das propostas apresentadas na licitação.

II - Na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa de custos, a Administração deverá confeccionar 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.

176. Assim, necessariamente **o projeto deverá declarar se a atividade a ser contratada se encontra entre os itens acima mencionados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE para fins de utilização das tabelas desoneradas.**

177. No caso concreto, o órgão cumpriu as recomendações acima, no sentido de que (1) o edital apresenta apenas um único orçamento base que será utilizado como critério de adjudicação e (2) que contém declaração de que esse orçamento aplica o regime tributário mais favorável à Administração a partir do tipo de empreendimento que será executado, motivo pelo qual não se faz qualquer ressalva.

20.2 BDI diferenciado para o fornecimento de materiais e equipamentos

178. Quando o fornecimento de materiais e equipamentos para a obra ou serviço de engenharia represente parcela significativa do empreendimento e puder ser realizado separadamente do contrato principal de empreitada sem comprometimento da eficiência do contrato ou da realização do seu objeto, a Administração deverá realizar licitações diferentes para a empreitada e para o fornecimento.

179. Caso, porém, haja inviabilidade técnica do parcelamento do objeto, justificada mediante fundamentação plausível e aprovada pela autoridade competente, o projeto básico deverá apresentar BDI diferenciado para a parcela relativa ao fornecimento, conforme consignado na Súmula n. 253 do TCU, in verbis:

Súmula/TCU nº 253/2010 (DOU de 13.04.2010, S. 1, p. 72)

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, 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 Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

180. Abaixo, os percentuais diferenciados para o fornecimento de materiais e equipamentos, indicados pelo TCU no Acórdão n. 2.622/2013-Plenário:

BDI para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos	1º Quartil	Média	3º Quartil
		11, 10%	14,02%

181. Em todo caso, convém mencionar que o BDI Diferenciado não abrange os materiais ordinários da contratação, mas somente tem aplicação em relação ao fornecimento de bens cuja aquisição possa, em tese, ser realizada diretamente do fabricante ou de fornecedor com especialidade própria e diversa da contratação de engenharia, como menciona o Acórdão TCU n. 2842/2011-Plenário:

“[...] A orientação contida no Acórdão 325/2007 não se aplica indistintamente às obras públicas. A contratação em separado ou a redução do BDI somente se justifica no fornecimento de equipamentos e materiais que possam ser contratados diretamente do fabricante ou de fornecedor com especialidade própria e diversa da contratada principal.

O precedente mencionado não se aplica a materiais e equipamentos ordinariamente fornecidos pela contratada. Esse é o entendimento que se extrai do relatório recepcionado pelo Acórdão 325/2007:

‘Assim, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias e diversas ou quando for viável técnica e economicamente, o parcelamento em itens se impõe, desde que seja vantajoso para a Administração. (...)

Também deve-se considerar que as atividades precípua da construtora são serviços de engenharia e o fornecimento de equipamentos uma atividade acessória. Portanto, sua estrutura e seus recursos tecnológicos são dedicados à prestação de serviços e têm seus custos estimados para isso. (...)

A intermediação para fornecimento de equipamentos é uma tarefa residual, que não deve onerar os custos operacionais da empreiteira e, em consequência, seu impacto no custo de administração central previsto no LDI deve ser mínimo’ (grifei).

As unidades técnicas do Tribunal, entretanto, passaram a interpretar o precedente de forma equivocada, a exemplo do ocorrido no TC 011.154/2009-0.

Na ocasião, proferi declaração de voto, acolhida pelo relator e pelo Plenário, nos seguintes termos (Acórdão 1.785/2009, Plenário):

‘O fornecimento dos materiais elencados pela Secex/MG, que correspondem a cerca de 76% do custo da obra de edificação da biblioteca - pisos de granito e cerâmica, instalações hidrossanitárias e elétricas, esquadrias de alumínio e metálicas –, por certo, não pode ser considerada atividade acessória a obra de edificação.

Nada mais típico à atividade de construção civil que o fornecimento e instalação desses materiais.

A orientação do Acórdão 325/2007, Plenário, se aplicaria no caso de fornecimento de materiais e equipamentos que escapassem à atuação precípua de empresa de construção civil, a exemplo de aparelhos de ar condicionado, elevadores, grupos geradores de energia elétrica, armários, prateleiras.

Incompleto o raciocínio da unidade técnica quanto à suposta economia que a contratação separada dos insumos proporcionaria, porque não considera os custos que a Universidade teria de arcar com a contratação em separado. Essa estratégia exigiria a realização de licitação específica, com adjudicação por itens, da qual poderia resultar uma série de contratos administrativos, para o fornecimento de diferentes materiais.

182. Também, adverte-se acerca da possibilidade prevista no art. 9º, §2º do Decreto n. 7.983/2013, segundo o qual “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, fabricação 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, com exceção à regra”.

183. O setor técnico do órgão consultante atestou nos autos que realizou a análise dos custos, segundo a Curva ABC, e não identificou a possibilidade de fixação de BDI Diferenciado para os itens enquadrados como fornecimento de materiais e equipamentos.

21. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

184. Cronograma físico-financeiro consiste na divisão da obra ou serviço de engenharia em fases que deverão ser executadas sequencialmente, onde cada uma delas prevê as atividades que serão realizadas e os respectivos prazos de execução, ao final das quais a Administração deverá verificar o devido cumprimento em comparação com as

especificações dos projetos básico/executivo e atestar as condições daquilo que foi entregue pela contratada a fim de determinar as correções devidas pelo executor da obra ou comunicar ao setor financeiro competente a possibilidade de deflagração dos procedimentos pertinentes ao pagamento da etapa cumprida.

185. Essa divisão, que não se confunde com parcelamento da obra, é parte imprescindível do detalhamento do empreendimento. É mencionado pela lei como cronograma de desembolso e cronograma de execução (ex. arts. 40, b e 79, §5º), estabelecidos em função de períodos preestabelecidos, e se constituem na parcela da prestação da contratada e na correspondente contraprestação da Administração.

186. A responsabilidade pela elaboração do cronograma é da Administração promotora da licitação e deve constar nos anexos ao projeto básico, prevendo as etapas de execução (cronograma físico) e os respectivos valores estimados de pagamento (cronograma financeiro). Deve-se, ainda, atentar que a empresa contratada deverá seguir o modelo de cronograma apresentado pela Administração, vez que tem influência direta no cronograma de desembolso, podendo ter reflexos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

187. **No que diz respeito ao cronograma físico-financeiro, nada há a ressalvar vez que tal documento consta nos autos e tem natureza eminentemente técnica que ultrapassa a análise jurídica.**

188. **Em todo caso, considerando as recomendações já contidas no tópico relativo ao pagamento proporcional da Administração Local, reitera-se a orientação de que o setor técnico realize a revisão do cronograma físico-financeiro de forma que os itens componentes da administração local sejam medidos e pagos proporcionalmente ao percentual de execução da obra.**

22. ANOTAÇÃO, REGISTRO OU TERMO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART/RRT/TRT)

189. Considerando que o projeto básico constitui o instrumento pelo qual se qualifica por completo a obra ou o serviço de engenharia. Considerando que a elaboração de projetos de natureza técnica nas áreas de engenharia e urbanismo é atribuição exclusiva dos profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – CREA's e nos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo – CAU's (conforme a pertinente qualificação técnica), há a necessidade de que esses documentos técnicos sejam registrados nos respectivos conselhos por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao CREA (Lei n. 6.496/77) e/ou do Registro de Responsabilidade Técnica no CAU. Note-se que a participação de profissionais registrados nos dois conselhos em tese demanda a realização tanto da anotação como do registro (Lei n. 12.378/2010, art. 45).

190. Além disso, a obrigatoriedade da anotação/registo de responsabilidade técnica é estabelecida como meio de resguardar a Administração e de apuração de eventual responsabilidade profissional/funcional daquele que der causa às irregularidades mencionadas na Lei n. 8.666/93:

Art. 7º (...)

§4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

191. Para tanto, o Decreto n. 7.983/2013 (art. 10) exige a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias do projeto básico elaborado na fase interna da licitação, como também de todas as alterações promovidas.

192. Por outro lado, a Súmula TCU n. 260 amplia ainda mais o leque de responsabilidade quando afirma:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Súmula/TCU nº 260/2010 (DOU de 23.07.2010, S. 1, p. 71).



193. Ainda que as modificações nas planilhas orçamentárias sejam elaboradas pela empresa contratada para a execução do projeto, deverá haver profissional habilitado pertencente aos quadros da Administração, ou por ela contratado, para a verificação, correção e/ou adaptação, visto que tanto as alterações qualitativas como quantitativas são impostas pelo Poder Público, ao qual, em regra, o contratado está obrigado a aceitar, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (LLC art. 58, I). Por isso, ainda que provocada pela parte adversa, o juízo de valor acerca da necessidade de modificação e de como se procederá essa modificação deve ser proveniente da Administração contratante por meio dos seus agentes públicos ou credenciados.

194. Além disso, o art. 36, §3º da Lei n. 12.462, de 2011 (à semelhança do art. 9º da Lei n. 8.666/93) é bem claro ao afirmar que o autor do projeto (básico ou executivo) sendo pessoa natural ou jurídica, não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários; ressalvada a hipótese de participação como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

195. **Compulsando os autos, não foram encontrados os registros devidos e válidos. Há uma ART juntada aos autos sob a forma de rascunho, ou seja, sem validade jurídica. Assim, a Administração deverá providenciar o devido registro válido, nos termos da Súmula n. 260 do TCU. Reitera-se, em todo caso, a necessidade de se demonstrar a autenticidade dos documentos relativos ao projeto e planilhas orçamentárias, como mencionado no item desta peça jurídica destinado à regularidade da formação do processo.**

23. PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

196. Outro aspecto a ser abordado é que deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, arts. 7º, §2º, inciso III, e 38, caput, combinado com o art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93 e art. 73 do Decreto-Lei n. 200/67, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.

197. Nesse passo, as regras pertinentes ao direito financeiro, acima aludidas, vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Isso significa dizer que, para a Administração, realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la. As prescrições antes citadas são relevantes em face das disposições do art. 15, da LC n. 101/2000, que determina presumirem-se “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.”

198. **Não consta nos autos a comprovação da existência de previsão orçamentária que fará face à despesa que será gerada, cuja respectiva rubrica deverá constar na minuta do contrato, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, nos termos do art. 55, V, da Lei n. 8.666, de 1993. A declaração de adequação orçamentária firmada pelo Sr.º OD também deverá ser juntada.**

24. DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E DA RESPECTIVA EQUIPE DE APOIO

199. Verificou-se, nos autos, a documentação referente à designação do pregoeiro e da respectiva equipe de apoio. Nesse ponto não há ressalvas.

25. DESIGNAÇÃO DOS DEMAIS AGENTES COMPETENTES

200. **Recomenda-se que o feito venha a ser instruído com os atos de nomeação (ou designação) de autoridades e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos, desde já, que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes.**

26. PROJETO EXECUTIVO

201. Nos termos do que estatui o inciso X do art. 6º da Lei n. 8.666, de 1993, o Projeto Executivo é o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

202. É possível que o projeto executivo não seja apresentado quando da realização do procedimento licitatório, uma vez que o § 1º do art. 7º da Lei n. 8.666, de 1993, permite que tenha o seu desenvolvimento concomitante com a execução das obras e serviços, desde que autorizado pela Administração. Em outras palavras, o projeto executivo será incluído no objeto da licitação como encargo do contratado.

203. **No Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, objeto de última juntada - Seqs. 18 e 19, a área técnica do consulente assevera que a empresa contratada será a responsável pela elaboração do projeto executivo, nos termos do art. 7º, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993. De todo modo, é importante mencionar que a área técnica**

competente deve se certificar de que os custos pertinentes se encontram devidamente inseridos na planilha orçamentária elaborada.



27. EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

27.1 Capacitação técnico-operacional

204. Dentre as exigências de qualificação técnica indispensáveis ao cumprimento das obrigações está a capacitação operacional, definida no art. 30, II da LLC como a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, por meio da indicação das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação.

205. Portanto, esse requisito diz respeito ao porte empresarial da licitante no que tange ao acervo material disponível para a execução do objeto licitado, sem considerar os profissionais que estarão envolvidos no empreendimento, cuja qualificação é chamada de capacitação técnico-profissional.

206. Avalia-se, portanto, a infraestrutura empresarial e a capacidade de gestão da licitante não apenas de executar a obra/serviço, mas também de incorporar mais um contrato ao leque de encargos já assumidos. Nesse contexto, é possível exigir a comprovação de anterior execução de quantitativos mínimos no procedimento de habilitação da licitante, proporcionalmente ao objeto licitado e compatível com suas características, desde que limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo, objetivamente definidas no edital e devidamente fundamentadas nos estudos preliminares, projeto básico ou termo de referência que o acompanham.

207. Tais quantitativos, em regra, não poderão ultrapassar o limite de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos totais previstos no empreendimento (TCU, Acórdão n. 3.104/2013-Plenário - Item 9.2.2), salvo imprescindível necessidade, devidamente arrimada em fatos concretos devidamente documentados nos autos (TCU, Acórdãos ns. 2.099/2009, 2.147/2009, 813/2010, 3.105/2010 e 1.832/2011 - todos do Plenário), como é o caso de obra de grande vulto, no qual já se admitiu a razoabilidade de quantitativos mínimos da ordem de 65% (TCU, Ac 1.090/2001, Item 30 do Voto).

208. Por outro lado, a soma de quantitativos de atestados em documentos diversos a fim de se alcançar o mínimo da regra editalícia só é admissível quando tecnicamente viável, no modo como disciplinado pelo edital que, justificadamente, pode substituir a simples adição aritmética por outro critério (TCU, Ac 1.090/2001, Item 22 do Voto: “Em não havendo essa viabilidade, cabe ao gestor definir como será a conjugação de esforços entre os consorciados”).

209. Consequentemente, sem que haja devida justificativa técnica, é inviável a fixação de quantidade mínima ou máxima de atestados, de serviços por atestados ou que vedem o somatório de atestados, bem como as limitações de tempo, época, locais específicos ou quaisquer outras não previstas em lei, que inibam a participação da licitação. Veja-se que não se proíbe, por exemplo, a exigência de que a licitante comprove experiência anterior em obras sobre aterros moles, ou em locais sob a incidência de chuvas constantes, ou mesmo na região amazônica; de igual modo, também não se veda a exigência de comprovação da realização de determinadas obras em prazos máximos, em razão de urgências; porém, a restrição a possíveis interessados, imposta na licitação, deve ser absolutamente aquela necessária à satisfação do interesse público, pela aplicação do princípio da proibição do excesso (proporcionalidade). Por essa mesma razão, já se considerou descabido exigir dos licitantes a comprovação de que estão inscritos em sindicato patronal e de que não há inadimplência em relação aos respectivos pagamentos.

210. Nesse aspecto, convém observar todas as diretrizes acima dispostas.

27.2 Capacitação técnico-profissional

211. Em primeiro lugar, a capacitação técnica de uma empresa não pode ser medida apenas pelo aspecto operacional, razão pela qual se faz imprescindível também a capacitação técnico-profissional. E por meio da apresentação das Certidões de Acervo Técnico na documentação de habilitação, faz-se a avaliação do corpo profissional vinculado à licitante, de modo a se aferir a capacidade (expertise) daqueles que serão responsáveis pela condução do serviço/obra que é licitada.

212. Com isso, pretende-se saber se o corpo técnico responsável já trabalhou com os materiais e técnicas discriminados nos projetos básico e/ou executivo, ou outros semelhantes ou de maior complexidade. Essa comprovação limita-se às parcelas de maior relevância do contrato, sendo vedada a exigência de quantitativos mínimos por profissional.

213. Portanto, o Projeto Básico deverá definir quais os profissionais necessários à execução do futuro contrato, indicando a denominação de cada uma das categorias necessárias, as qualificações exigidas e as atribuições a serem desempenhadas, bem como definir as parcelas de maior relevância para as quais a capacitação será exigida. Deve-se exigir a demonstração de vínculo com a entidade profissional competente, que poderá ter sido emitida por conselho de qualquer unidade da federação.

214. Reitera-se que a exigência de capacitação técnico-profissional deve se restringir às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra ou serviço licitado, a serem expressamente indicadas no edital (art. 30, §

2º, da Lei nº 8.666/93). Ao fazer tal exigência, o órgão deve arrolar, ainda, uma a uma as categorias profissionais das quais se exigirá a Certidão de Acervo Técnico – CAT, bem como eleger a experiência anterior a ser comprovada por cada uma. Ressalta-se, ainda, que o art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 veda exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. O § 5º do mesmo artigo também veda a exigência de comprovação de atividade genérica ou aptidão com limitações de tempo, época ou locais específicos.

215. As exigências de qualificação deverão ser necessariamente justificadas no processo; de igual modo, deve ser demonstrada a pertinência dessas exações para as parcelas de maior relevância da obra/serviço de engenharia, sem as quais haverá carência de instrução processual. Ao Poder Público cabe o ônus de demonstrar a imprescindibilidade da qualificação exigida, porquanto os níveis de qualificação, em regra, influenciam diretamente no número de participantes que estarão habilitados a participar do certame.

216. Assim, a decisão administrativa deve fundamentar-se no princípio da proibição do excesso, de modo que a restrição criada seja absolutamente aquela necessária à realização da política pública que se tem em vista.

217. A exigência de capacitação técnico-profissional deve recair apenas sobre as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra ou serviço licitado. À Administração é vedado arrolar serviços genéricos ou não específicos de forma indiscriminada. Há que se identificar e arrolar no edital cada categoria profissional da qual se exigirá CAT, assim como a exata experiência anterior a ser comprovada por cada uma.

218. **Nesse ponto, recomenda-se observar as diretrizes acima.**

28. TERMO DE REFERÊNCIA

219. A Instrução Normativa n. 5, de 2017, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), atribui ao setor requisitante a competência para a elaboração tanto do Termo de Referência (TR) como do Projeto Básico (PB), nos seguintes termos:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

...

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

220. Necessário mencionar que a responsabilidade pela elaboração do TR/PB não pode ser delegada a terceiros, ainda que mediante a celebração de contrato administrativo. Isso porque a competência administrativa e, por conseguinte, a responsabilidade funcional não podem ser delegadas a particulares sem vínculo de subordinação direta com a Administração Pública.

221. Essa conclusão é confirmada pelo art. 13 da Lei n. 8.666, de 1993, quando afirma que "...consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos...". Observe-se que a norma menciona que os trabalhos relativos a projetos básicos, e não que os projetos básicos são serviços técnicos profissionais. Daí se deduz que determinados profissionais atuam em partes específicas do projeto básico, mas não no projeto básico por completo de modo a se exigir que conste a assinatura do profissional em todas as partes do TR/PB.

222. A separação entre trabalhos técnicos e competências administrativas é necessária para o fim de se preservar, de um lado, as competências administrativas da Lei n. 8.666, de 1993, da Lei n. 10.520, de 2002 e da Lei n. 12.462, de 2011, e, de outro lado, as competências técnico-profissionais previstas na Lei n. 5.194, de 1964, e na Lei n. 12.378, de 2010.

223. A redação dos arts. 13 e 14 da Lei n. 5.194, de 1964, diz:

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

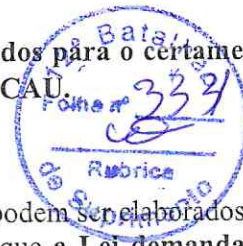
Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no art. 56.

224. Em nenhum momento, essa lei atribui ao engenheiro a exclusividade de produção da parte jurídica do Projeto Básico ou do Termo de Referência, muito embora afirme que todo "trabalho de engenharia" só terá valor se produzido por profissionais habilitados.



225. A Lei n. 12.378, de 2010, por sua vez, dispõe:
- Art. 2º As atividades e atribuições do arquiteto e urbanista consistem em:
- I - supervisão, coordenação, gestão e orientação técnica;
 - II - coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação;
 - III - estudo de viabilidade técnica e ambiental;
 - IV - assistência técnica, assessoria e consultoria;
 - V - direção de obras e de serviço técnico;
 - VI - vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem;
 - VII - desempenho de cargo e função técnica;
 - VIII - treinamento, ensino, pesquisa e extensão universitária;
 - IX - desenvolvimento, análise, experimentação, ensaio, padronização, mensuração e controle de qualidade;
 - X - elaboração de orçamento;
 - XI - produção e divulgação técnica especializada; e
 - XII - execução, fiscalização e condução de obra, instalação e serviço técnico.
226. De igual modo, a norma citada acima se mantém no mesmo sentido da Lei n. 5.194, de 1964.
227. A Resolução CONFEA n. 361, de 1991, editada sob a égide do Decreto-Lei n. 2.300, de 1986, também exemplifica quais os documentos técnicos que deverão ser necessariamente assinados pelos profissionais da área:
- Art. 4º - O responsável técnico pelo órgão ou empresa pública ou privada, contratante da obra ou serviço, definirá, obedecendo às conceituações contidas nesta Resolução, os tipos de Projeto Básico que estão presentes em cada empreendimento objeto de licitação ou contratação.
- § 1º - O nível de detalhamento dos elementos construtivos de cada tipo de Projeto Básico, tais como desenhos, memórias descritivas, normas de medições e pagamento, cronograma físico, financeiro, planilhas de quantidades e orçamentos, plano gerencial e, quando cabível, especificações técnicas de equipamentos a serem incorporados à obra, devem ser tais que informem e descrevam com clareza, precisão e concisão o conjunto da obra e cada uma de suas partes.
228. A Resolução CONFEA n. 282, de 1983, adiciona elementos a essa compreensão, dizendo:
- Art. 1º - **É obrigatória a menção do título profissional e número da Carteira Profissional em todos os trabalhos gráficos que envolvam conhecimentos de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, afins e correlatos, de caráter técnico-científico a seguir discriminados:**
- ...
 - IV - orçamentos e especificações para quaisquer fins;
 - ...
 - VI - planejamentos, programas, planos, anteprojetos e projetos;
 - ...
 - VIII - **documentos de caráter técnico que integrem processos licitatórios;**
229. Considerando que a partir do Parecer n. 051/2019/DECOR/CGU/AGU (NUP 00443.000157/2019-44) as definições gerais fixadas na lei não podem ser restringidas por ato normativo de entidade profissional, confirma-se a assertiva de que apenas a parte técnica dos Termos de Referência e dos Projetos Básicos deve ser obrigatoriamente assinada por profissionais da área, de modo que a parte pertinente às atribuições administrativas dos agentes públicos responsáveis pela elaboração no TR e do PB, nos termos da IN n. 05, de 2017, está isenta dessa obrigação.
230. Portanto, conclui-se que a elaboração tanto do Termo de Referência como do Projeto Básico, a depender do tipo de licitação, deve contar com a participação de um responsável técnico com inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) ou Registros de Responsabilidade Técnica (RRTs)^{[8][9]}, referentes aos projetos, ao mesmo tempo em que tais documentos também detêm a natureza administrativa, razão pela qual deve contar com a colaboração da equipe responsável pelo Planejamento da Licitação, em conformidade com o modelo preconizado pela Advocacia-Geral da União.
231. No caso concreto, verifica-se que o Termo de Referência conta com a precisa identificação dos profissionais responsáveis por sua elaboração, revisão e aprovação, como também consta a aprovação pelo Ordenador de Despesas. O mesmo ocorre com os demais documentos técnicos que o complementam.
232. **Importante recomendar, ainda, que a aprovação do referido TR pelo Ordenador de Despesas venha a ser motivada, bem como que seja verificada, previamente à deflagração da fase externa do certame, se as RRT e**

ART juntadas aos autos referem-se efetivamente à totalidade dos documentos técnicos elaborados para o certame e encontram-se devidamente preenchidas e pagas em conformidade com as normas do CREA e CAU.



28.1 Necessidade de atribuição funcional

233. Muito embora já se tenha afirmado que os documentos técnicos do projeto somente podem ser elaborados por profissionais registrados nos respectivos conselhos de fiscalização, deve-se considerar, ainda, que a Lei demanda que o autor dos cadernos técnicos, quando agente público atuando em nome da Administração, detenha atribuição compatível com a função desempenhada no procedimento licitatório. A formação profissional, por si só, não habilita o agente a elaborar e assinar projetos e cadernos técnicos. Há a necessidade de atribuição funcional específica, que deve ser comprovada pelo órgão, sob pena de possível desvio de função.

28.2 Marco inicial para o reajuste

234. O Termo de Referência contém regra sobre os critérios de reajuste do contrato de engenharia que será celebrado, fixando a data para contagem da anualidade a partir da data para apresentação da proposta, vez que todo contrato deve conter tal a previsão, nos termos do Acórdão TCU n. 2205/2016-Plenário.

235. Porém, o Acórdão n. 2265/2020, também do Plenário do Tribunal, adiciona a recomendação de utilização da data a que a proposta se referir - que é prevista no art. 3º, §1º, da Lei n. 10.192, de 2001, como marco inicial da contagem do prazo para fins de cálculo do período da anualidade, utilizada para fins de reajuste do contrato. Diz a lei:

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

236. Diz o acórdão do TCU:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

...

9.4. recomendar ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo (CRMV-SP) que, em futuras licitações de obras públicas, quando se demonstrar demasiadamente complexa e morosa a atualização da estimativa de custo da contratação, adote como marco inicial para efeito de reajustamento contratual a data-base de elaboração da planilha orçamentária, nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001;

237. No caso, o TCU rejeitou representação feita por particular contra a defasagem de preços gerada pela opção feita pela Administração de estabelecer a data do recebimento das propostas como marco inicial para contagem da anualidade do reajustamento. Tal como a situação sub examine. Alegou-se que o tempo entre a elaboração das planilhas do orçamento de referência e a data do recebimento das propostas deveria ser considerado para fins de contagem da anualidade e que a desconsideração desse período pela Administração resultava em prejuízo para os licitantes.

238. A rejeição da representação ocorreu porque, no caso, ainda que levada em consideração a defasagem, o orçamento base da Administração era vantajoso. Todavia, restou a recomendação de utilização da "data-base de elaboração da planilha orçamentária". Daí também se extrai a ilação de que as planilhas de composição de custos devem ser as mais atualizadas possíveis, de modo que o cálculo do preço global de referência reflita a realidade do mercado no momento de sua elaboração.

239. Portanto, o órgão deverá atentar para a regra da contagem da anualidade a fim de que contemple a recomendação apresentada no acórdão acima mencionado, certificando-se de que exista uma data precisa a partir do qual será iniciado o prazo.

240. Cabe ainda trazer à baila que o PARECER n. 00003/2023/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, ratificou o entendimento da Consultoria-Geral da União de que o reajuste em sentido estrito dos preços contratados, por meio da aplicação de índice que reflita efetivamente as variações dos custos do mercado, não representa uma modificação contratual e sua concessão ex officio pela Administração deve ser a regra, independentemente da natureza do objeto, incluindo serviços continuados e contratos de escopo. Todavia, restou assentado, excepcionalmente, que, "Por caracterizar-se o reajuste em sentido estrito como direito de ordem patrimonial e disponível, não há óbice jurídico para que, em tese, seja consumada a renúncia tácita ou a preclusão lógica do seu exercício nos contratos continuados e nos contratos de escopo, desde que cumulativamente:

(a) o edital ou contrato preveja expressamente que a concessão do reajuste resta condicionada à solicitação do contratado;



(b) que não haja solicitação do reajuste antes da celebração de aditamento de vigência;

(c) seja celebrado aditamento para a prorrogação do prazo de vigência do contrato sem qualquer ressalva quanto à ulterior análise pela Administração do reajuste e (d) o edital expressamente preveja que a formalização do aditamento sem a concessão do reajuste, ou ressalva de sua superveniente análise, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito".

241. Observe-se que, para condicionar o reajuste à solicitação do contratado, a Administração deverá apresentar motivação idônea nos autos do processo administrativo, promovendo as respectivas adequações na cláusula sétima da minuta de termo de contrato.

28.3 Remuneração de mão de obra por hora trabalhada

242. Em regra, deve ser evitada a contratação de mão de obra dedicada em obras e serviços de engenharia. Isso porque os serviços profissionais demandados na execução do projeto devem ser incluídos como insumos nas composições dos custos unitários, de modo que o pagamento se dê por meio de unidade de medida executada, à semelhança do que se encontra no Sistema SINAPI, e não por hora trabalhada de profissionais^[10].

243. Sendo assim, eventual contratação por hora trabalhada deve estar acompanhada da demonstração da inviabilidade de execução e pagamento dos serviços pretendidos sob a forma de unidade de serviço. De igual modo, a composição de serviços que resulte na contratação de profissional em tempo integral durante todo o prazo previsto de execução do contrato demanda robusta justificativa.

244. Em suma, Projeto que contempla a contratação de profissionais em quantitativo horário que indica haver possível contratação de mão de obra em tempo integral, demanda justificativa técnica robusta que ampare tal decisão, sendo, por essas razões, sempre indispensável, nesse ponto, justificar a inviabilidade de composição de custos por unidade de medida ou alterar o projeto para evitar a previsão de pagamento exclusivamente por hora trabalhada.

28.4 Indicação de marcas ou produtos e a similaridade

245. As especificações técnicas concentram as informações que caracterizam os materiais, equipamentos e serviços a serem utilizados na obra ou serviço de engenharia, visando ao desempenho técnico determinado. Deverão ser elaboradas em conformidade com as normas técnicas e práticas específicas, de modo a abranger todos os materiais, equipamentos e serviços previstos no projeto.

246. Conforme consta no Manual de Obras Públicas – Edificações, Práticas SEAP, as especificações técnicas não poderão reproduzir catálogos de determinado fornecedor ou fabricante, a fim de permitir alternativas de fornecimento. Quando de sua elaboração, devem ser definidas as condições de aceitação de produto similar, para não restringir a uma única marca aceitável.

247. Do Acórdão TCU n. 2829/2015-Plenário, extraem-se as seguintes conclusões:

17. Quanto ao segundo instituto (menção à marca de referência), assim restou consignado na consulta 849.726/2013 do TCE-MG:

“Pode-se [mencionar] a marca no ato convocatório como forma ou parâmetro de qualidade do objeto para facilitar a sua descrição, acrescentando-se as expressões ‘ou equivalente’, ‘ou similar’ e ‘ou de melhor qualidade’, se for o caso. Tal recomendação tem por fundamento a possibilidade de existir um produto novo que apresente características similares e, às vezes, melhores do que o já conhecido. A Administração poderá inserir em seus editais cláusula prevendo a necessidade de a empresa participante do certame demonstrar, por meio de laudo, o desempenho, qualidade e produtividade compatível com o produto similar ou equivalente à marca de referência mencionada. Não há, portanto, reprovação legal à utilização de marca como meio de identificação do objeto, desde que tal opção tenha sido baseada em características pertinentes ao próprio objeto.”

248. Portanto, caso a Administração faça referência a marcas específicas com a opção de apresentação de objeto similar, também deverá prever no instrumento convocatório os padrões mínimos de qualidade e os meios pelos quais se admitirá e se provará a similaridade, cuja substituição deverá ser solicitada à fiscalização da obra com a apresentação de laudos que comprovem a viabilidade da substituição e a manutenção dos padrões exigidos, muito embora o TCU, no Acórdão n. 394/2020-Plenário (Item 32), tenha se manifestado pela possibilidade de indicação de marca para a realização de obra pública.

249. Nesse ponto, recomenda-se à administração que, para eventuais insumos mencionados nos documentos técnicos com a indicação de marcas exclusivas, faça a previsão de que exista a possibilidade de utilização de equipamentos similares, da forma como mencionado acima, salvo quando a efetiva utilização da

marca seja fundamentada em razões de ordem técnica/econômica que inviabilizem a substituição (TC Ac n. 644/2001-Plenário).



29. EXIGÊNCIA DE VISTORIA

250. A fim de diminuir os riscos envolvidos na contratação, a Administração poderá exigir vistoria (visita técnica) como condição de habilitação dos licitantes. Sua exigência se insere no contexto da discricionariedade administrativa. Entretanto, tal exigência deverá ser plenamente fundamentada, de modo que sua presença como condição de habilitação somente será possível diante de sua imprescindibilidade, se necessária à perfeita execução do objeto.

251. É ônus da Administração provar que execução do objeto contratual correrá riscos diante da ausência de vistoria, que é especialmente útil nos regimes de empreitada por preço global e empreitada integral, vez que a contratada não poderá alegar falhas e omissões perceptíveis, de modo que a admissibilidade da celebração de aditivos em razão do art. 13, II do Decreto n. 7.983/2013, sob o argumento de quantitativos subestimados ou omissões deverá ser tratada como situação excepcionalíssima, aplicável apenas quando não for possível ao licitante identificar a discrepância no quantitativo do serviço com os elementos existentes no projeto básico.

252. A exigência de prévia vistoria ao local onde será realizado o serviço é válida, desde que necessária à perfeita execução do objeto do contrato (art. 37, XXI da CR/88). Caso a vistoria não se configure como exigência estritamente necessária à perfeita execução do serviço, importará em circunstância impertinente ou irrelevante, restritiva da competitividade do certame, o que é vedado pelo art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93 (Decisão TCU nº 682/1996-Plenário).

253. Ainda quando a vistoria for possível como requisito de habilitação, em regra, é vedada a imposição de condições restritivas tais como fixação de horário e dia únicos de visitação ou exigência de comparecimento pessoal do responsável técnico pela execução do serviço ou, ainda, a estipulação de vistoria coletiva, sem que tais requisitos sejam imprescindíveis à regularidade do certame.

254. O prazo destinado às visitas técnicas deverá ser razoável e compatível com objeto licitado. Muito embora não exista uma regra matemática, o Plenário do TCU já decidiu que o prazo de vistoria no pregão deve ser coincidente com o prazo de apresentação das propostas quando afirmou que o “estabelecimento de prazo de apenas três dias úteis para a realização de vistoria técnica nas dependências do órgão contratante [...] implica redução indireta do prazo de oito dias úteis estipulado pela Lei nº 10.520/2002”. Também já consignou que “[...]se a visita técnica é condição para participar do certame, seu prazo final é o do recebimento das propostas, não podendo a Administração fixar prazo anterior para a visita, sob pena de estar reduzindo o prazo concedido no Edital para os potenciais interessados participarem do certame”. De todo modo, não se permite a fixação de prazos exíguos ou de exigências incompatíveis com a finalidade pública do instituto, que é a de reduzir os riscos da Administração na futura contratação.

255. Mesmo dispensada a vistoria como requisito de habilitação, a Administração deverá permitir às licitantes o acesso a todas as informações pertinentes, bem como facultar o acesso aos locais e instalações onde se realizará a obra/serviço de engenharia. Em assim fazendo, garante-se que o licitante possa ter conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, nos termos do art. 30, III da Lei n. 8.666/93, eximindo a Administração de eventual responsabilidade de falhas perceptíveis do projeto. Nessa situação, é relativamente comum exigir de cada um dos licitantes declaração formal de que estão cientes de todas as condições envolvidas na execução do objeto; porém, considerando que a ausência dessa declaração não importará a inabilitação da licitante ou a desclassificação de sua proposta ou, ainda, que eximirá a empresa de responsabilidade quanto à seriedade da oferta apresentada, convém reputar que tal declaração apenas reafirma o compromisso assumido com a participação no certame.

256. Note-se que nos regimes de empreitada integral e empreitada por preço global, há exigência normativa no sentido de que deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação; também existe recomendação do TCU de que o edital deve conter regra de que a licitante responderá pela ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação, quando a vistoria não for estabelecida como requisito de habilitação.

257. Conforme consta nos autos, a Administração tornou facultativa a realização da vistoria, permitindo aos interessados a apresentação de declaração de conhecem todas as condições necessárias à perfeita execução do objeto. Nesse ponto, apenas se recomenda que a opção administrativa esteja fundamentada em critérios técnicos.

29.1 DEMAIS RECOMENDAÇÕES ACERCA DO TERMO DE REFERÊNCIA - Seqs. 9 e 10 - À LUZ DA MINUTA PADRÃO AGU DE SETEMBRO DE 21:

- o Quanto ao disposto no subitem 1.5, está equivocado. Pela documentação dos autos, o objeto licitatório não é serviço de execução continuada e sim de escopo. Adotar, com efeito, a redação que segue, à luz da minuta padrão AGU set 21:

1. O contrato terá vigência pelo período de ____ (dias/meses), não sendo prorrogável, de acordo com o art. 57, II, da Lei de Licitações.

Ainda quanto ao prazo de vigência do contrato, cabe lembrar e alertar que o prazo de vigência deve considerar os prazos envolvidos, da assinatura do contrato em diante, ou seja, os prazos para início dos trabalhos, de execução, de recebimento provisório e definitivo, observação, entrega, liquidação e pagamento e alguma margem de segurança. Deve haver relação de simetria, referente ao prazo de vigência e execução do contrato, entre o Edital/ETP/TR, contrato e demais documentos técnicos.

Quanto ao prazo de vigência, uniformizá-lo - os subitens 1.5 e 8.1.2 estão divergentes em seus cálculos. Uniformizar em dias ou em meses. O que não pode é ficar num item em meses e no outro em dias. Sugere-se o cálculo em dias, levando-se em conta que os recebimentos estão computados em dias, o prazo de execução também.

- o Suprimir o subitem 16.1.1, já que, ao que parece, não utilizará IMR.
- o Quanto ao disposto no subitem 19.2, cabe observar o que segue, adequando sua redação ao entendimento abaixo esposado:

O PARECER n. 00003/2023/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, ratificou o entendimento da Consultoria-Geral da União de que o reajuste em sentido estrito dos preços contratados, por meio da aplicação de índice que reflita efetivamente as variações dos custos do mercado, não representa uma modificação contratual e sua concessão ex officio pela Administração deve ser a regra, independentemente da natureza do objeto, incluindo serviços continuados e contratos de escopo. Todavia, restou assentado, excepcionalmente, que, "Por caracterizar-se o reajuste em sentido estrito como direito de ordem patrimonial e disponível, não há óbice jurídico para que, em tese, seja consumada a renúncia tácita ou a preclusão lógica do seu exercício nos contratos continuados e nos contratos de escopo, desde que cumulativamente:

(a) o edital ou contrato preveja expressamente que a concessão do reajuste resta condicionada à solicitação do contratado;

(b) que não haja solicitação do reajuste antes da celebração de aditamento de vigência;

(c) seja celebrado aditamento para a prorrogação do prazo de vigência do contrato sem qualquer ressalva quanto à ulterior análise pela Administração do reajuste e (d) o edital expressamente preveja que a formalização do aditamento sem a concessão do reajuste, ou ressalva de sua superveniente análise, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito". Observe-se que, para condicionar o reajuste à solicitação do contratado, a Administração deverá apresentar motivação idônea nos autos do processo administrativo, promovendo as respectivas adequações na cláusula sétima da minuta de termo de contrato.

Ainda quanto ao subitem 19.2 tem que ser explicitado o índice. Observar a nota explicativa, extraída da minuta padrão AGU set 21, correlata ao item 19. Reajuste da dita minuta, abaixo transcrita:

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.

- o Quanto aos critérios de qualificação técnica, convém observar as diretrizes alhures dispostas acerca do tema em tópico do presente opinativo, bem como os regramentos e notas explicativas constantes nos subitens 22.3/22.3.10, da minuta padrão AGU, set/21.
- o Quanto ao item 22.4 critério de aceitabilidade de preços sigiloso e o item 23, no qual se informa o custo estimado da contratação, revela-se ponto procedimental contraditório. Observar as normas da minuta padrão AGU e adota-las de forma congruente, conforme segue, elegendo opções que sejam lógicas entre si, conforme segue:

2. O critério de aceitabilidade de preços é sigiloso, nos termos do art. 15 do Decreto nº 10.024/19, do art. 7º, §3º da Lei nº 12.527, de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012.



OU

20. Os critérios de aceitabilidade de preços serão:
1. Valores unitários: conforme planilha de composição de preços anexa ao edital.
 2. Valor Global: R\$xxx,000 (indicar por extenso)

Nota Explicativa: Utilizar o primeiro item acima caso se adote o orçamento sigiloso e o segundo item caso ele não seja adotado.

22. Caso o Regime de Execução seja o de empreitada por preço global ou empreitada integral, será desclassificada a proposta ou lance vencedor nos quais se verifique que qualquer um dos seus custos unitários supera o correspondente custo unitário de referência fixado pela Administração, salvo se o preço de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro não superar os valores de referência discriminados nos projetos respectivos.
22. O critério de julgamento da proposta é o menor preço global.
22. As regras de desempate entre propostas são as discriminadas no edital.

3. ESTIMATIVA DE PREÇOS E PREÇOS REFERENCIAIS.

3. *O custo estimado da contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances.*

OU

17. *O custo estimado da contratação é de R\$...*

OU

23. *O (valor de referência ou valor máximo aceitável) para a contratação, para fins de aplicação do maior desconto, será ...*

Nota Explicativa: Caso se adote o orçamento sigiloso, o custo estimado da contratação deverá constar apenas em documento juntado ao processo (Nota Técnica, Planilha Estimativa etc), indicando a respectiva metodologia adotada, nos termos da IN SLTI/MP nº 5/2014. Tais informações terão disponibilização restrita apenas aos órgãos de controle externo e interno, até a finalização da fase de lances.

No caso de licitação com critério de julgamento maior desconto, deverá ser utilizada a última sugestão de redação com indicação do valor de referência ou do valor máximo aceitável para fins de aplicação do desconto, nos termos do art; 15, §3º do Decreto nº 10.024/19.

- o **O item 24 deve ser revisto, pois o caso concreto não é para a formação do sistema de registro de preços, conforme assevera a área técnica do consultante no TJTR última juntada - Seq. 18 e 19:**

2. *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: (preencher conforme indicado na Declaração Orçamentária);

Fonte de Recursos: (preencher conforme indicado na Declaração Orçamentária);

Programa de Trabalho: (preencher conforme indicado na Declaração Orçamentária);

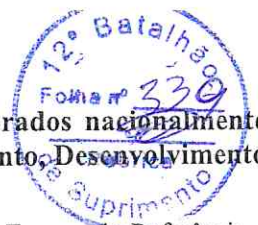
Elemento de Despesa: (preencher conforme indicado na Declaração Orçamentária);

Plano Interno: (preencher conforme indicado na Declaração Orçamentária);

Nota de Empenho: (preencher com o número da nota de empenho).

30. MINUTA DO EDITAL

258. Inicialmente, cumpre destacar que cabe ao Órgão adotar os modelos elaborados nacionalmente pela AGU, conforme determinado na Instrução Normativa nº 05, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigos 29 e 35:



Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o Órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

...

Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o Órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º No caso da contratação de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento, deverão ser observadas as diretrizes constantes do item 3 do Anexo VII-B.

259. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 40 da Lei n. 8.666, de 1993 (art. 39 da Lei n. 12.462, de 2011).

30.1 DEMAIS RECOMENDAÇÕES ACERCA DA MINUTA DO EDITAL - Seqs. 2 e 3- DE PREGÃO ELETRÔNICO - SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA - À LUZ DA MINUTA PADRÃO AGU - ÚLTIMA VERSÃO - FEV 22:

- Para o item 2. Recursos Orçamentários, adotar a redação abaixo, à luz da minuta padrão AGU fev 22:

2. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

2. As despesas para atender a esta licitação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União para o exercício de 20...., na classificação abaixo:

Gestão/Unidade:

Fonte:

Programa de Trabalho:

Elemento de Despesa:

PI:

- No subitem 4.2, incluir as cooperativas, pois têm participação vedada, segundo a área técnica do consulente afirma no TJTR - Seq. 18 e 19.
- Suprimir o subitem 4.6.6, declaração de proposta elaborada de forma independente - eis que revogada pela INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 102, DE 16 DE OUTUBRO DE 2020.
- Para o item 10. qualificação técnica, convém observar todas as diretrizes dispostas em tópico deste opinativo afetas ao tema, os regramentos e notas explicativas constantes na minuta padrão AGU de edital fev 22, constantes nos subitens 9.11.1/9.11.2 da aludida minuta fev 22, bem como os regramentos e notas explicativas constantes nos subitens 22.3/22.3.10, da minuta padrão AGU de TR, set/21. Ato contínuo, adotar os regramentos dos subitens 9.14/9.20 e 9.23 da aludida minuta de fev 22.
- Para fins de anexos do edital, recomenda-se observar o disposto no subitem 24.12, da minuta padrão AGU fev 22, cabendo apenas não considerar o subitem 24.12.10, pois a declaração de elaboração independente de proposta não é mais exigida, conforme já explicado alhures.

31. MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

260. Os contratos de engenharia adquirem peculiaridades próprias ainda que sejam classificados como obra ou serviço. Em regra, é estabelecida uma obrigação de resultado, no qual a contratada se compromete a entregar uma determinada prestação completa nos moldes estabelecidos pela Administração, o que é denominado de contrato de escopo. Assim, é necessário discernir os prazos de vigência e de execução do ajuste, de modo que é possível “flexibilizar” seu prazo final, exclusivamente em prestígio ao interesse público relacionado à entrega do objeto, sem descuidar das prerrogativas administrativas de fiscalização e de aplicação de eventuais sanções à contratada.

261. No presente caso, a minuta contratual consta nos autos, cujas obrigações são discriminadas por referência, posto que se encontram no Termo de Referência.

31.1 Prazo de vigência

262. Não se tratando de contrato cujo objeto consistem 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/serviço, conforme esposado por Hely Lopes Meirelles.

263. 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).

264. 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.

265. 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.

31.2 DEMAIS RECOMENDAÇÕES ACERCA DA MINUTA DO CONTRATO - objeto de última juntada - Seq. 18- À LUZ DA MINUTA PADRÃO AGU/CGU - VERSÃO SETEMBRO-2021.

- Suprimir a subeláusula 14.4, pois no caso concreto o regime de execução contratual adotado é o da empreitada por preço unitário.

32. CONCLUSÃO

266. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, econômicos - financeiros, contábeis e o juízo de oportunidade e conveniência da administração, pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas as recomendações dispostas nos parágrafos 3/11, 17, 18, 25, 30, 31, 37, 69, 97, 98, 107, 108, 111, 113, 122/128, 130/137, 142, 148, 149, 156, 187, 188, 195, 198, 200, 203, 210, 218, 232, 233, 238/241, 244, 249, 257, 258, 260/263,265 e tópicos 29.1 (demais recomendações atinentes ao Termo de Referência), 30.1 (demais recomendações atinentes à minuta do edital), 31.2 (demais recomendações atinentes à minuta contratual), deste parecer, sem prejuízo da observância das considerações, explicações e fundamentos correlatos.

267. Registre-se que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo

conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

268. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784 de 1999), será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação jurídica. Além disso, está a autoridade assessorada obrigada a observar a regra de que "A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta", nos termos do artigo 20, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657, de 1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro -, na redação que lhe conferiu a Lei nº 13.655, de 2018.

269. É o parecer, a ser diretamente encaminhado ao órgão assessorado, pois sua submissão à aprovação foi dispensada, nos termos do §1º do art. 10 da Portaria nº 72, de 2022, da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 8 de agosto de 2023.

CLAUDIA FREITAS DE OLIVEIRA E CRUZ
ADVOGADA DA UNIÃO
SIAPE Nº 1332464 - OAB/RJ - 84536

Chave de acesso ao Processo no Sistema Sapiens: c7aa2853 - <https://sapiens.agu.gov.br>

Notas

1. [^] *Direito Processual. Prova (Direito). Ônus da prova. Referência. Sicro. Preço. Impugnação. As tabelas oficiais de custos adotadas como parâmetros para aferição da regularidade de preços contratados de obras públicas apresentam presunção de confiabilidade, cabendo ao interessado em impugná-las fazer prova de sua inaplicabilidade. (TCU, Boletim de Jurisprudência n. 377, Ac. 2460/2021-Plenário).*
2. [^] *TCU, Informativo de Licitações e Contratos n. 425/2021*
3. [^] *O parágrafo único do art. 11 da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, dispõe que "permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas".*
4. [^] *Entendimento consolidado no TCU, para obras civis, como consta do Acórdão n. 1081/2008-P, de onde se extrai: "9.1.5. inclua cláusula, nos editais de licitação, dispondo sobre a obrigatoriedade de os licitantes apresentarem o detalhamento na planilha orçamentária da composição do item Administração Local; 9.1.6. faça constar nos termos aditivos o detalhamento na planilha orçamentária da composição do item Administração Local, abstando-se da prática de incidir seu percentual, com base em estimativa, sobre os demais custos; 9.1.7. efetue o pagamento de obrigações contratuais referentes à Administração Local como despesas diretas, em função do efetivamente realizado e registrado nas medições, abstando-se da prática de incidir percentualmente o item estimado como Administração Local sobre os demais custos".*
5. [^] *Lei n. 4.320, de 1964, art. 63, §2º, III: "§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: (...) III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço".*
6. [^] *Extraído do modelo para Concorrência de Julho/2020.*
7. [^] *(...) custos diretos são aqueles que ocorrem especificamente por causa da execução do serviço objeto do orçamento em análise, e despesas indiretas são os gastos que não estão relacionados exclusivamente com a realização da obra em questão. TCU, AC n. 2.622/2013-Plenário.*
8. [^] *É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. Súmula/TCU nº 260/2010 (DOU de 23.07.2010, S. 1, p. 71).*
9. [^] *Parecer n. 030/2018/DECOR/CGU/AGU (NUP 59400.002216/2014-53, Seq. 59): "II - Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, conforme se trate de engenheiro, arquiteto ou urbanista; III - O ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à ART, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA."*



Documento assinado eletronicamente por CLAUDIA FREITAS DE OLIVEIRA E CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1247213076 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLAUDIA FREITAS DE OLIVEIRA E CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2023 13:01. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
12ª BATALHÃO DE SUPRIMENTO
BATALHÃO MARQUÊS DE POMBAL

PREGÃO Nº 9/2023
NUP 64156.001342/2023-51

NOTA DE ESCLARECIMENTO

O Ordenador de Despesas do 12º B SUP, no uso de suas atribuições, usa o presente instrumento para esclarecer pontos relativos ao seguinte processo:

Pregão nº 9/2023 - Objeto: Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas para a 2ª Companhia de Suprimento.

PREÂMBULO

O 12º Batalhão de Suprimento iniciou processo para realizar a contratação de sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas para a 2ª Companhia de Suprimento.

O processo em questão é o Pregão 9/2023. Tal processo, após ser instruído por esta Unidade Gestora, foi encaminhado para essa Assessoria.

Após análise inicial, essa Consultoria emitiu a Nota nº 00151/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU onde teceu algumas recomendações a esta Organização Militar, para posterior encaminhamento visando à análise jurídica conclusiva da pretensão administrativa.

Os apontamentos registrados foram atendidos e devolvidos àquela Consultoria, com vistas à manifestação jurídica conclusiva.

Em 8 de agosto de 2023, foi emitido o PARECER N. 1169/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, que registra a existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas as recomendações dispostas.

DESENVOLVIMENTO

A seguir, a Administração responde às questões levantadas no PARECER N. 1169/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU.

1ª Questão: DA REGÊNCIA NORMATIVA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM QUESTÃO

para fins de observação por parte do consulente, que o último ato normativo que regulamenta tal circunstância procedimental é a PORTARIA SEGES/MGI Nº 1.769, de 25/04/23, cujos preceitos observam o disposto na Medida Provisória n. 1167, de 31/03/2

Esclarecimento da Administração:

1.1 O processo está regular, na utilização da Lei nº 10.520/12 e atende ao previsto no art. 2º



2ª Questão: REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

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.

Esclarecimento da Administração:

2.1 A Administração passará a adotar os padrões exigidos no referido normativo nas futuras remessas de processos eletrônicos.

3ª Questão: LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu 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. Em relação aos contratos administrativos, para atividades de custeio em geral, o artigo 3º do referido Decreto define algumas regras que precisam ser respeitadas.

Esclarecimento da Administração:

3.1 As regras do mencionado Decreto estão sendo respeitadas, em razão do presente contrato possuir valor inferior a R\$ 1.000.000,00, nos termos do §3º do art. 3º.

4ª Questão: TRATAMENTO DIFERENCIADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (30 e 31)

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 iniciado, 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.

Esclarecimento da Administração:

4.1 Inserido item diretamente no Edital.

5ª Questão: PARCELAMENTO DO OBJETO (37)

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 iniciado, 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.



Esclarecimento da Administração:

5.1 Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório conforme descrito no item 13.1 do Termo de Referência.

6ª Questão: DO REGIME DE CONTRATAÇÃO: EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO (69)

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 incerteza sobre o objeto a ser contratado

Esclarecimento da Administração:

6.1 Para minimização dos riscos de quantitativos subestimados e superestimados, foi adotado o regime de execução de maior detalhamento, para garantir maior segurança no em caso de eventual necessidade de aditivos para correção de projeto.

7ª Questão: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE (97 e 98)

Cabe recomendar, outrossim, que a administração consulte, para fins de complementação, revisão ou atualização dos critérios e práticas de sustentabilidade afetos ao objeto licitatório, a última edição do "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis" - CNS/DECOR/CGU/AGU - 5ª edição, revista, atualizada e ampliada – Agosto/2022. Assim, além das diretrizes já mencionadas, também compete ao órgão assessorado assegurar-se de que os estudos de concepção, os primeiros desenhos e o plano de necessidades contenham a obrigação da contratada de incluir nos projetos elaborados os critérios de sustentabilidade previstos no Capítulo II da Instrução Normativa SLTI n. 01, de 19 de janeiro de 2010, além de outros critérios aplicáveis ao futuro empreendimento a ser executado.

Esclarecimento da Administração:

7.1 Os critérios de sustentabilidade são aqueles previstos nas especificações do objeto e/ou obrigações da contratada e/ou no edital como requisito previsto em lei especial conforme precifica no Item 6 do Termo de Referência.

8ª Questão: ETP - Ordem cronológica dos documentos (107 e 108)

É necessário mencionar que as etapas do planejamento da contratação devem obedecer uma ordem lógica e cronológica.

Esclarecimento da Administração:

8.1 A recomendação foi atendida, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar.



9ª Questão: TITULARIDADE DO IMÓVEL (113)

No caso concreto, não se encontra nos autos o termo de entrega do imóvel, também não foi providenciada a juntada da certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, o que deve ser regularizado.

Esclarecimento da Administração:

9.1 Atualmente a área da 2ª Cia Sup encontra-se registrada para o CIGS. O 12º B Sup providenciará a atualização do registro do imóvel (2ª Cia SUP).

10ª Questão: SISTEMA SINAPI (122/128)

Compete ao órgão justificar as opções adotadas, a vantajosidade técnico-econômica de incorporação dessas metodologias de composição dos custos unitários ao empreendimento e dos respectivos preços, atestar se há ou não custos similares na Tabela SINAPI e anexar aos autos, conforme o caso, as respectivas planilhas de composições (planilhas analíticas), a fim de dar publicidade dos critérios de formação dos custos a todos os licitantes.

Esclarecimento da Administração:

10.1 No orçamento da presente obra ou serviço, para os itens não contemplados no SINAPI, FORAM adotados custos obtidos das seguintes fontes admitidas no art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013: tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal: SBC – 03/2023 e ORSE – 12/2022. Tais referenciais de custos foram adotados devido à existência de itens não contemplados no SINAPI, foram realizadas consultas a outros bancos.

11ª Questão: COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS OU ADAPTADAS (130/137)

Cabe recomendar, por cautela, a comprovação da composição analítica dos custos decorrentes de composição própria/adaptada, com cálculo de todos os custos envolvidos, tanto da mão de obra, como dos materiais/equipamentos/transporte que serão empregados, bem como dos respectivos índices de produtividade e o tempo que deverá ser utilizado em cada um dos serviços compostos. É bem de ver que todas as composições próprias ou adaptadas devem estar detalhadas, observadas as diretrizes acima dispostas, pelo setor técnico responsável pela elaboração do orçamento base

Esclarecimento da Administração:

11.1 As composições estão descritas no ANEXO III.1 do Termo de Referência

12ª Questão: Planilhas Sintética e Analítica (142)

Deve-se dispensar dobrada atenção à indicação correta dos respectivos códigos SINAPI, vez que o equívoco na indicação dos números ou na descrição dos serviços pode ter o condão de gerar a

invalidação do certame, porquanto tem efeito direto sobre o valor global de referência que, por sua vez, afeta as propostas dos licitantes, atraindo a incidência do art. 21, §4º, da Lei n. 8.666, de 1993.



Esclarecimento da Administração:

12.1 A planilha orçamentária está descrita no ANEXO III do Termo de Referência

13ª Questão: Administração Local (148)

É imprescindível que o órgão consulente faça a inclusão de tal regra no conteúdo do edital, também adaptando o Projeto Básico e o cronograma físico-financeiro a essa realidade, de modo que exista clara previsão de como será a proporcionalidade do pagamento da Administração Local em relação à execução dos demais serviços discriminados no orçamento de referência

Esclarecimento da Administração:

13.1 Inserido item diretamente no Edital.

14ª Questão: ELABORAÇÃO DA CURVA ABC DE SERVIÇOS E INSUMOS (156)

É imprescindível que o órgão consulente faça a inclusão de tal regra no conteúdo do edital, também adaptando o Projeto Básico e o cronograma físico-financeiro a essa realidade, de modo que exista clara previsão de como será a proporcionalidade do pagamento da Administração Local em relação à execução dos demais serviços discriminados no orçamento de referência

Esclarecimento da Administração:

14.1 A Curva ABC de serviços e Curva ABC de insumos estão descrita no ANEXO III.3 e ANEXO III.4 respectivamente do Termo de Referência.

15ª Questão: CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (187/188)

No que diz respeito ao cronograma físico-financeiro, nada há a ressaltar vez que tal documento consta nos autos e tem natureza eminentemente técnica que ultrapassa a análise jurídica. Em todo caso, considerando as recomendações já contidas no tópico relativo ao pagamento proporcional da Administração Local, reitera-se a orientação de que o setor técnico realize a revisão do cronograma físico-financeiro de forma que os itens componentes da administração local sejam medidos e pagos proporcionalmente ao percentual de execução da obra.

Esclarecimento da Administração:

15.1 O cronograma físico-financeiro está descrito no ANEXO VI do Termo de Referência

16ª Questão: ANOTAÇÃO, REGISTRO OU TERMO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART/RRT/TRT) (195)

Compulsando os autos, não foram encontrados os registros devidos e válidos. Há uma ART juntada aos autos sob a forma de rascunho, ou seja, sem validade jurídica. Assim, a Administração deverá providenciar o devido registro válido, nos termos da Súmula n. 260 do TCU. Reitera-se, em todo caso, a necessidade de se demonstrar a autenticidade dos documentos relativos ao projeto e planilhas orçamentárias, como mencionado no item desta peça jurídica destinado à regularidade da formação do processo.



Esclarecimento da Administração:

16.1 Deverá ser registrada a ART e juntada ao processo após o pagamento do boleto junto ao CREA.

17ª Questão: PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS (198)

Não consta nos autos a comprovação da existência de previsão orçamentária que fará face à despesa que será gerada, cuja respectiva rubrica deverá constar na minuta do contrato, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, nos termos do art. 55, V, da Lei n. 8.666, de 1993. A declaração de adequação orçamentária firmada pelo Sr.º OD também deverá ser juntada.

Esclarecimento da Administração:

17.1 Foi apensada ao processo a Nota de Crédito que fará face à despesa.

18ª Questão: DESIGNAÇÃO DOS DEMAIS AGENTES COMPETENTES (200)

Recomenda-se que o feito venha a ser instruído com os atos de nomeação (ou designação) de autoridades e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos, desde já, que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes.

Esclarecimento da Administração:

18.1 Foi apensada ao processo os documentos recomendados.

19ª Questão: PROJETO EXECUTIVO (203)

No Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, objeto de última juntada - Seqs. 18 e 19, a área técnica do consultante assevera que a empresa contratada será a responsável pela elaboração do projeto executivo, nos termos do art. 7º, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993. De todo modo, é importante mencionar que a área técnica competente deve se certificar de que os custos pertinentes se encontram devidamente inseridos na planilha orçamentária elaborada

Esclarecimento da Administração:

19.1 O custo para a elaboração e projeto executivo está precificado conforme item 1.1.1 da Planilha Orçamentária.



20ª Questão: EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (210)

Consequentemente, sem que haja devida justificativa técnica, é inviável a fixação de quantidade mínima ou máxima de atestados, de serviços por atestados ou que vedem o somatório de atestados, bem como as limitações de tempo, época, locais específicos ou quaisquer outras não previstas em lei, que inibam a participação da licitação.

Esclarecimento da Administração:

20.1 Conforme descrito no item 16 do Termo de Justificativas Técnicas relevantes foram levantados os percentuais mínimos necessários que devem constar no acervo técnico junto ao CREA da empresa licitante devido esses itens serem os de maior relevância técnica.

21ª Questão: Capacitação técnico-profissional (218)

A exigência de capacitação técnico-profissional deve recair apenas sobre as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra ou serviço licitado

Esclarecimento da Administração:

21.1 Conforme descrito no item 16.2 do ANEXO II – Termo de Justificativas Técnico Relevantes.

22ª Questão: TERMO DE REFERÊNCIA (232)

Importante recomendar, ainda, que a aprovação do referido TR pelo Ordenador de Despesas venha a ser motivada, bem como que seja verificada, previamente à deflagração da fase externa do certame, se as RRT e ART juntadas aos autos referem-se efetivamente à totalidade dos documentos técnicos elaborados para o certame e encontram-se devidamente preenchidas e pagas em conformidade com as normas do CREA e CAU.

Esclarecimento da Administração:

22.1 TR confeccionado e assinado.

23ª Questão: Necessidade de atribuição funcional (233)

A Lei demanda que o autor dos cadernos técnicos, quando agente público atuando em nome da Administração, detenha atribuição compatível com a função desempenhada no procedimento licitatório. A formação profissional, por si só, não habilita o agente a elaborar e assinar projetos e cadernos técnicos. Há a necessidade de atribuição funcional específica, que deve ser comprovada pelo órgão, sob pena de possível desvio de função.



Esclarecimento da Administração:

23.1 Toda a documentação técnica foi elaborada por engenheiro eletricista devidamente credenciado no CREA.

24ª Questão: Marco inicial para o reajuste (238/241)

Observe-se que, para condicionar o reajuste à solicitação do contratado, a Administração deverá apresentar motivação idônea nos autos do processo administrativo, promovendo as respectivas adequações na cláusula sétima da minuta de termo de contrato.

Esclarecimento da Administração:

24.1 Conforme descrito no item 19 do Termo de Referência.

25ª Questão: Remuneração de mão de obra por hora trabalhada (244)

Em suma, Projeto que contempla a contratação de profissionais em quantitativo horário que indica haver possível contratação de mão de obra em tempo integral, demanda justificativa técnica robusta que ampare tal decisão, sendo, por essas razões, sempre indispensável, nesse ponto, justificar a inviabilidade de composição de custos por unidade de medida ou alterar o projeto para evitar a previsão de pagamento exclusivamente por hora trabalhada.

Esclarecimento da Administração:

25.1 O Termo de Referência não contempla a necessidade de aplicação de mão de obra em horário integral.

26ª Questão: Indicação de marcas ou produtos e a similaridade (249)

Nesse ponto, recomenda-se à administração que, para eventuais insumos mencionados nos documentos técnicos com a indicação de marcas exclusivas, faça a previsão de que exista a possibilidade de utilização de equipamentos similares, da forma como mencionado acima, salvo quando a efetiva utilização da marca seja fundamentada em razões de ordem técnica/econômica que inviabilizem a substituição (TC, Ac n. 644/2001-Plenário).

Esclarecimento da Administração:

26.1 Todos os insumos necessários estão descritos no caderno de especificações técnicas.

27ª Questão: EXIGÊNCIA DE VISTORIA (257)