



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

**PARECER Nº 1596/2023/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU**

PROCESSO Nº: 08240.007722/2022-98  
INTERESSADO: Superintendência Regional da Polícia Federal no Amazonas.  
ASSUNTO: Análise de minuta de edital de licitação para seleção de proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de reforma da Casa Funcional 10.  
VALOR: R\$ 306.565,02.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos administrativos. Pregão eletrônico. Análise de minuta de edital de licitação para seleção de proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de reforma da Casa Funcional 10.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo do(a) Superintendência Regional da Polícia Federal no Amazonas, que tem por objeto licitação, na modalidade pregão, destinada à escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de reforma da Casa Funcional 10.

2. Os presentes autos enviados exclusivamente em meio eletrônico, via sistema SAPIENS, foram distribuídos ao advogado(a) signatário(a), no dia 22/09/2023, para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73/93<sup>1</sup>, do artigo 8º - F da Lei n.º 9.028/95<sup>2</sup> e do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93<sup>3</sup>, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

- I. Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 24940538);
- II. Portaria de designação de equipe de planejamento da contratação (SEI nº 24940539);
- III. Despacho de encaminhamento (SEI nº 24940544);
- IV. Estudo Técnico Preliminar Digital - ETP (SEI nº 25108938);
- V. Estudo Preliminar (SEI nº 25268015);
- VI. Mapa de Riscos (SEI nº 25268033);
- VII. Termo de Referência (SEI nº 25268042);
- VIII. Termo de justificativas técnicas relevantes (SEI nº 25268057);
- IX. Caderno de encargos e Especificações Técnicas (SEI nº 25268077);
- X. Planilha orçamentária sintética (SEI nº 25268091);

---

<sup>1</sup> Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: [...] VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas: a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; [...]

<sup>2</sup> Art. 8º-F. § 1º Incumbirão aos Núcleos atividades de assessoramento jurídico aos órgãos e autoridades da Administração Federal Direta localizados fora do Distrito Federal, quanto às matérias de competência legal ou regulamentar dos órgãos e autoridades assessorados, sem prejuízo das competências das Consultorias Jurídicas dos respectivos Ministérios.

<sup>3</sup> Art. 38. Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

- XI. Planilha demonstrativa da taxa de benefícios e despesas indiretas - BDI (SEI nº 25268102);
- XII. Cronograma físico-financeiro (SEI nº 25268108);
- XIII. Projeto executivo (SEI nº 25268116);
- XIV. Anotação de Responsabilidade Técnica (SEI nº 25268124);
- XV. Estudo Preliminar nº 25108951/2022-SELOG/SR/PF/AM (SEI nº 25268192);
- XVI. Composições analíticas com preço unitário (SEI nº 25268198);
- XVII. Curva abc de insumos (SEI nº 25268214);
- XVIII. Curva abc de serviços (SEI nº 25268221);
- XIX. Nota técnica sobre Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta - CPRB (SEI nº 25268233);
- XX. Instrumento de medição de resultado (SEI nº 25268244);
- XXI. Memória de cálculo do BDI Referencial (SEI nº 25268251);
- XXII. Portaria DG/PF nº 16.184, de 5 de maio de 2022 (SEI nº 25268265);
- XXIII. Portaria nº 15.03, de 12 de março de 2021 (SEI nº 25268269);
- XXIV. Portaria nº 11.479-DG/PF, de 12 de fevereiro de 2020 (SEI nº 25268277);
- XXV. Certidão de registro de imóveis (SEI nº 25268293);
- XXVI. Portaria nº 1039/2022 – SR/PF/AM, de 14 de fevereiro de 2022 (SEI nº 25268299);
- XXVII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 25268310);
- XXVIII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 25299153);
- XXIX. Despacho de encaminhamento (SEI nº 25301500);
- XXX. Lista de verificação (SEI nº 25350888);
- XXXI. Despacho de encaminhamento (SEI nº 25398399);
- XXXII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 25400001);
- XXXIII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 26412432);
- XXXIV. Despacho de encaminhamento (SEI nº 26416431);
- XXXV. Despacho de encaminhamento (SEI nº 26453052);
- XXXVI. Memorial de Cálculo (SEI nº 28744489);
- XXXVII. Certidão de Habite-se (SEI nº 28745294);
- XXXVIII. Extrato do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SEI nº 28772523);
- XXXIX. Termo de Referência (SEI nº 28772664);
- XL. Planilha orçamentária sintética (SEI nº 28745978);
- XLI. Cronograma físico-financeiro (SEI nº 28745985);
- XLII. Planilha orçamentária analítica (SEI nº 28746000);
- XLIII. Curva abc de insumos (SEI nº 28746013);
- XLIV. Curva abc de serviços (SEI nº 28746024);
- XLV. Despacho de encaminhamento (SEI nº 28746068);
- XLVI. Despacho de encaminhamento (SEI nº 30638904);
- XLVII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 30659514);

- XLVIII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 30951640);
- XLIX. Despacho de encaminhamento (SEI nº 30979689);
- L. Despacho de encaminhamento (SEI nº 31110096);
- LI. Cota e-Log (SEI nº 31077880);
- LII. Despacho de encaminhamento (SEI nº 31077929);
- LIII. Declaração de disponibilidade orçamentária - DDO 1783/2023 (SEI nº 31386037);
- LIV. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (SEI nº 31345190);
- LV. Relatório do plano anual de obras 2022 (SEI nº 31401922);
- LVI. Portaria DG/PF nº 17.406, de 26 de janeiro de 2023 (SEI nº 31345401);
- LVII. Portaria nº 1.350, de 11 de setembro de 2023 (SEI nº 31345563);
- LVIII. Minuta de portaria (SEI nº 31500690);
- LIX. Estudo preliminar (SEI nº 31479948);
- LX. Termo de referência (SEI nº 31506634);
- LXI. Minuta de edital (SEI nº 31506760);
- LXII. Minuta de termo de contrato (SEI nº 31509401);
- LXIII. Declaração de utilização de modelos AGU (SEI nº 31513792);
- LXIV. Despacho (SEI nº 31515641);
- LXV. Portaria nº 1354/2023 – GAB/SR/DPF/AM (SEI nº 31560827);
- LXVI. Lista de verificação (SEI nº 31560848);
- LXVII. Ofício nº 32/2023/CPL/SELOG/SR/PF/AM (SEI nº 31531162);

## FUNDAMENTAÇÃO

### Finalidade e abrangência do parecer jurídico

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, mediante o exame prévio dos textos das minutas dos editais e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico (artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).
4. A competência deste órgão consultivo foi estabelecida no inciso II do *caput* e no §2º do art. 1º da Portaria nº 14, de 23 de janeiro de 2020, do Advogado-Geral da União.<sup>4</sup>
5. Nos termos do art. 42, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, o prazo máximo para a emissão da presente manifestação jurídica é de 15 dias, salvo comprovada necessidade de maior prazo.<sup>5</sup>
6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe, por óbvio, aos seus aspectos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, administrativa e/ou econômica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter

---

<sup>4</sup> Art. 1º Ficam criadas as Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs), para atuarem nas seguintes especialidades: [...] II - Serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra; [...] § 2º Compete à e-CJU/Serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, a análise de processos e consultas relativas à contratação de serviços, exceto os de engenharia, com a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.

<sup>5</sup> Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”).

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

9. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, uma vez que a lei obriga o exame e aprovação das minutas de edital e contratos, mas não determina nem significa que sejam vinculantes, obrigatórias as eventuais recomendações jurídicas, porque o artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 não o diz. A manifestação jurídica é instituída em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro das margens de gestão e discricionariedade, próprias de quem é competente para decidir, conferidas pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, de forma justificada. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, que em todo caso deve justificar eventual decisão de não acatamento das sugestões apresentadas (artigo 50, VII e § 1º da Lei nº 9.784/99).<sup>6 7</sup>

10. Não há necessidade de retorno do presente processo à CJU para avaliação das providências adotadas em razão do presente parecer, conforme orienta o Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.<sup>8</sup>

### **Adequação da modalidade licitatória eleita**

11. No caso, pretende-se a contratação de serviços de reforma da Casa Funcional 10, classificados pelo órgão assessorado como serviços comuns, conforme se depreende do **item 1** do termo de justificativas técnicas relevantes (**SEI nº 25268057**).

12. O art. 1º, *caput*, da Lei nº 10.520, de 2002, possibilita a adoção de licitação na modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.<sup>9</sup>

13. O parágrafo único do dispositivo acima considera bens e serviços comuns *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

<sup>7</sup> No mesmo sentido, são os Acórdãos nº 826/2011-Plenário, 521/2013-Plenário, 1.449/2007-1ª Câmara, 1.333/2011-1ª Câmara e 4.984/2011-2ª Câmara, todos do Tribunal de Contas da União – TCU.

<sup>8</sup>: Ementa: “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.”

<sup>9</sup> Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

<sup>10</sup> Art. 1º. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

14. Por sua vez, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União entende possível a licitação de serviços de engenharia através da modalidade pregão (Parecer nº 51/2019/DECOR/CGU/AGU).

15. Assim, atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão, na forma eletrônica, conforme dispõe a Orientação Normativa da AGU nº 54, de 25 de abril de 2014.<sup>11</sup>

## Instrução processual

### Autorização de abertura da licitação

16. O(a) Superintendente Regional da Polícia Federal autorizou a abertura do procedimento licitatório (SEI nº 31515641), cumprindo o disposto no art. 8º, inciso V, do Decreto nº 10.024, de 2019.<sup>12</sup>

### Documento de Formalização de Demanda

17. No presente caso, o órgão assessorado instruiu o Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 24940538). Esse documento segue o modelo contido no Anexo II da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e contém (I) a justificativa da necessidade da contratação; (II) a quantidade de serviço a ser contratada; (III) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços e (IV) a indicação dos servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, o que atende ao disposto no inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, do art. 21 da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão<sup>13</sup>.

### Designação formal da equipe de Planejamento para Contratação

18. A equipe de Planejamento para Contratação foi formalmente designada (SEI nº 24940539), o que atende ao disposto no art. 22, *caput*, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>14</sup>

### Estudos Técnicos Preliminares

19. A equipe de Planejamento da Contratação elaborou o estudo técnico preliminar (SEI nº 25108938), aprovado pelo(a) Superintendente Regional da Polícia Federal (SEI nº 31515641). Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Orientação Normativa nº 54, de 25 de abril de 2014. "Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável."

<sup>12</sup> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo: [...] V - autorização de abertura da licitação;

<sup>13</sup> Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades: I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple: a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso; b) a quantidade de serviço a ser contratada; c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

<sup>14</sup> Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

<sup>15</sup> Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade; III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções: a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições. IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de

### Mapa de riscos

20. Foi juntado ao processo o mapa de riscos após a elaboração dos Estudos Preliminares (SEI nº 25268033). O documento contém (a) a identificação dos principais riscos; (b) avaliação dos riscos identificados; (c) tratamento dos riscos considerados inaceitáveis; (d) definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos que persistirem inaceitáveis se concretizarem; (e) definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência, elementos que atendem ao disposto no art. 25, incisos I, II, III, IV e V, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>16</sup>

21. O Mapa de Riscos foi elaborado ao final da elaboração do estudo técnico preliminar, porém não foi atualizado ao final da elaboração do termo de referência, conforme determina o art. 26, §1º, da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017. **Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que atualize o documento imediatamente.**

22. **Recomendamos também que o documento seja atualizado após a fase de seleção do fornecedor, após eventos relevantes e durante a gestão do contrato.**

### Designação do pregoeiro e equipe de apoio

23. O pregoeiro e a equipe de apoio foram formalmente designados (SEI nº 31560827), conforme determina o art. 8º, inciso VI, do Decreto nº 10.024, de 2019.<sup>17</sup>

### Previsão de recursos orçamentários

24. O órgão assessorado instruiu os autos com declaração de existência de dotação orçamentária para as despesas decorrentes da contratação (SEI nº 31386037), o que atende ao disposto no art. 167, II, da Constituição

---

*solução; V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável; VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes; IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão; X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável; XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização; XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação. § 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível. § 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP. § 3º Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidas nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão. § 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

<sup>16</sup> Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades: I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação; II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco; III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; [...] V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

<sup>17</sup> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo: [...] VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

Federal<sup>18</sup>, art. 7º, §2º, inciso III, art. 38, caput, art. 55, V, combinado com o art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93<sup>19</sup> e art. 73 do Decreto-Lei n. 200/67<sup>20</sup>.

#### Titularidade do imóvel

25. No presente caso, o órgão assessorado instruiu os autos com certidão de registro de imóvel (SEI nº 25268293).

#### Limites e instâncias de governança para a contratação de serviços

26. No presente caso, o órgão assessorado declarou que o objeto licitado não constitui atividade de custeio (SEI nº 25268057), o que afastaria a aplicação do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que 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.

27. Contudo, o objeto contratual é classificado como despesa de custeio nos termos do art. 12, §1º, da Lei nº 4.320, de 1964.<sup>21</sup>

**28. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que instrua com autos com a referida autorização.**

29. Destacamos que a autorização para a **celebração de novos contratos** administrativos, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, não se confunde com a autorização para a abertura de licitação, prevista no art. 8º, inciso V, do Decreto nº 10.024, de 2019.

#### Avaliação de conformidade legal

30. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação (SEI nº 31560848), cumprindo o que dispõe a Orientação Normativa SEGES/MPDG nº 2, de 06 de junho de 2016.<sup>22</sup>

#### Orçamento estimado da contratação

##### *Planilha sintética e analítica*

31. No presente caso, o instruiu os autos com planilha sintética (SEI nº 28745978) e planilha analítica (SEI nº 28746000), esta última contendo o detalhamento do custo unitário de cada um dos serviços, expressando a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida, acrescidos do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI de referência e dos Encargos Sociais - ES cabíveis.

32. Consta na planilha analítica a utilização dos bancos de dados SINAPI - 03/2023 – Amazonas; SICRO3 - 01/2023 – Amazonas; SICRO2 - 11/2016 – Amazonas; ORSE - 02/2023 – Sergipe; SUDECAP - 01/2022 – Minas.

33. No caso, o órgão assessorado informa que

---

<sup>18</sup> Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

<sup>19</sup> Art. 7º § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...] III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...).

<sup>20</sup> Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.

<sup>21</sup> Art. 12. § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

<sup>22</sup> Art. 2º As listas de verificação deverão ser juntadas nos processos como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de seleção do fornecedor, nas seguintes etapas: I - Anexo I - antes da publicação do edital; e II - Anexo II - após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste.

“No orçamento do presente serviço, para os itens não contemplados no SINAPI, (X) FORAM adotados custos obtidos das seguintes fontes admitidas no art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013:

(X) tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal: (ORSE AGETOP CIVIL)

( ) publicações técnicas especializadas: (citar as fontes)

( ) sistema específico instituído para o setor: (citar as fontes)

( ) pesquisa de mercado (detalhada no tópico seguinte).

JUSTIFICATIVA: Tais referenciais de custos foram adotados pelos motivos abaixo elencados: Algumas composições de custos não existiam na tabela SINAPI. Dessa forma, foram utilizados como referência as composições de custos da ORSE e AGETOP CIVIL, fazendo uso dos preços unitários dos insumos contidos da Tabela SINAPI.” (SEI nº 25268057).

*Custos de referência elaborados a mais de um ano*

34. Contudo, observa-se que o orçamento estimado contém custos obtidos em **novembro de 2016 e janeiro de 2022**. Porém, o Tribunal de Contas da União considera válido o orçamento estimativo apenas quando a diferença entre as referências pesquisadas e a data de divulgação do instrumento convocatório for inferior a um ano (Acórdão 2.265/2020-Plenário).

**35. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado o refazimento das planilhas de custos e formação de preços, considerando as referências de custos inferiores a um ano na data de divulgação do instrumento convocatório.**

*Curva abc*

36. Consta nos autos o documento denominado Curva ABC com a indicação de diversos insumos e serviços (SEI nº **28746013** e SEI nº **28746024**).

*Taxa de BDI*

37. A composição da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI que se encontra nos autos (SEI nº **25268102**) é compatível com os percentuais dos quartis definidos pelo TCU no Acórdão n. 2.622/2013-Plenário e está fixada como planilha referencial para a elaboração dos custos indiretos por parte das licitantes.

*Taxa de BDI reduzida*

38. Por sua vez, o órgão informa que não será adotado o BDI reduzido sobre os custos dos materiais e equipamentos em razão de “Trata-se de procedimento que visa contratar a elaboração de projetos. Dessa forma, **NÃO HAVERÁ FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS** por parte contratada” (SEI nº 25268057).

39. Entretanto, essa justificativa contraria outros documentos juntados ao processo. O termo de referência indica que o objeto licitado será a “reforma da Casa Funcional 10”, não prevendo como objeto a “elaboração de projetos”. Além disso, a curva abc de insumos indica o fornecimento de diversos materiais e equipamentos.

40. 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.

41. Caso, porém, haja inviabilidade técnica do parcelamento do objeto, justificada mediante fundamentação plausível e aprovada pela autoridade competente, o projeto básico/termo de referência 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.

42. 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.

43. **Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que, caso existam 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, adote a taxa de BDI reduzida de que trata o §1º do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2013, e junte aos autos o demonstrativo da taxa reduzida.**

44. **Caso NÃO existam itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas OU esses itens NÃO representem percentual significativo do preço global da obra, recomendamos ao órgão assessorado que declare essa situação nos autos.**

*Encargos sociais*

45. **Recomendamos ao órgão assessorado que junte aos autos o demonstrativo analítico de encargos sociais utilizados para a mão de obra.**

*Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta - CPRB*

46. No presente caso, o órgão assessorado informa que foram adotados os custos de referência NÃO DESONERADOS, por se tratar da opção mais vantajosa para a Administração, conforme simulação juntada aos autos (SEI nº 25268057).

47. **Contudo, recomendamos ao órgão assessorado que junte aos autos a planilha contendo o preço global estimado desonerado, de que trata a tabela 3 da Nota contida no SEI nº 25268233, de forma a comprovar que a metodologia utilizada para a obtenção do preço global de referência realmente representa o valor mais vantajoso para a Administração e que os custos foram calculados com base nas opções tributárias disponíveis para o ramo de atividade que se pretende contratar.**

*Cronograma físico-financeiro*

48. O órgão assessorado juntou aos autos o cronograma físico-financeiro (SEI nº 28745985), atendendo o que determina o art. 12 do Decreto nº 7.983, de 2013.<sup>23</sup>

Anotação/registro de responsabilidade técnica (ART/RRT)

49. Compulsando os autos, observa-se que os documentos técnicos são objeto de emissão de registro no Conselho competente (SEI nº 25268124).

Projeto Executivo

50. No caso vertente, pode-se perceber que o Projeto Executivo foi elaborado previamente à realização da licitação e consta no processo, em atendimento à norma de regência (SEI nº 25268116).

**Termo de referência**

51. Foi juntado ao processo o termo de referência (SEI nº 31506634), aprovado pela Superintendente Regional da Polícia Federal (SEI nº 31515641). O documento segue o modelo elaborado pela AGU<sup>24</sup>. Quanto a esse documento, recomendamos as seguintes correções:

---

<sup>23</sup> Art. 12. A minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.

<sup>24</sup> Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019. Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.

Natureza do objeto licitado

**52. Tendo o órgão assessorado, através da área técnica, classificado o objeto contratual como serviço de engenharia (SEI nº 25268057, item 1), recomendamos-lhe que altere o item 1.5 do termo de referência, para que a palavra “obra” seja substituída pela palavra “serviço”.**

Cautelas quanto à especificação do objeto

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

54. Por esse motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação e formatação do objeto.

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

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

57. Indicação de marca para materiais: 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.

58. 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.

59. 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.”

60. 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.

**61. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que verifique nos documentos técnicos que formam o presente processo licitatório a existência de insumos com a indicação de marcas exclusivas. Caso exista a indicação de marcas exclusivas, recomendamos 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).**

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

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

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

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

66. Aliás, ultimamente, os órgãos públicos vêm sendo alvo de reportagens críticas como aquelas publicadas na primeira página do Portal UOL, um dos maiores da internet brasileira: "*Em meio à crise, Exército faz licitação para comprar 2 toneladas de camarão, caviar e espumante*" (13/06/2018) e "*STF faz licitação de R\$ 1,1 milhão para comprar lagostas e vinhos*" (26/04/2019).

67. A mesma premissa vale para a aquisição de automóveis: é razoável optar por luxos ou mesmo comodidades que encarecem o preço final, mas são dispensáveis para a finalidade de utilização pretendida pela Administração – como câmbio automático, bancos de couro, teto solar, central multimídia, ar-condicionado digital "dual zone", carregamento de celular por indução, etc.?

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

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

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

9.7. alertar (...) a Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto às seguintes impropriedades constatadas: (...) 9.7.4. não realização do levantamento, do registro e da justificativa dos requisitos ou funcionalidades do bem/serviço a ser contratado, de forma a deixar claramente demonstrado e fundamentado nos autos o nexo entre cada requisito exigido e o seu correspondente benefício para a contratação, a fim de evitar a indevida remuneração de requisitos dispensáveis e o direcionamento ou favorecimento em licitações (arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; art. 19, § 2º, da IN-SLTI nº 2/2008 e arts. 10, inciso III, 11, 12 e 14, inciso VIII e § 3º, inciso I, da IN-SLTI nº 4/2008); (Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário).

Assim, é provável que fornecedores de processadoras de filmes de Raios-X mais baratas, e igualmente aptas a atender às necessidades da Administração, tenham deixado de participar do certame por verificar que seus produtos não correspondiam às especificações do edital. (...) 9.7. determinar ao INTO que, em futuras aquisições de

equipamentos: 9.7.1. somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório; 9.7.2. faça constar dos processos administrativos correspondentes os estudos e levantamentos que fundamentem a fixação das especificações técnicas constantes dos termos de referência; (Acórdão nº 310/2013 – Plenário).

9.2.1. procure planejar melhor suas licitações, de modo a somente lançar edital após haver certeza quanto às especificações dos bens a serem adquiridos em face das reais necessidades que motivaram a intenção de contratá-los, a fim de evitar riscos de aquisição de bens com especificações excessivas, desnecessárias e que causem injustificada elevação dos custos, mormente quando há alternativas que privilegiem o atendimento às demandas desse órgão e de seus programas sem perder de vista o princípio da economicidade (...); (Acórdão nº 1.711/2010 – 2ª Câmara).

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

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

#### Tributos estaduais

72. O item 12.6 do termo de referência impõe à empresa contratada a obrigação de entrega de “certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado.”

73. Contudo, somente em hipóteses excepcionais uma obra ou serviço de engenharia pode dar ensejo à tributação estadual, como nos casos que envolvem o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, conforme itens 7.02 e 7.05 da Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003. Apenas nesses casos específicos, deve-se exigir a regularidade fiscal em todas as esferas da Federação.

74. No presente caso, o orçamento sintético elaborado pelo órgão assessorado **aparentemente** não contém o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços. A manifestação sobre a existência de fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços possui natureza técnica, razão pela qual não cabe manifestação conclusiva deste órgão consultivo.

**75. Assim, recomendamos ao órgão assessorado que revise o item 12.6 do termo de referência de modo que seja exigida regularidade apenas quanto aos tributos incidentes sobre o objeto contratual.**

#### Subcontratação

76. O Termo de Referência prevê, no item 13, a possibilidade de subcontratação.

77. O Tribunal de Contas da União, firmou o entendimento no sentido de que a possibilidade de subcontratação é restrita a hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido (Acórdão nº 1.748/2004, Plenário).

78. Consignou ainda que a subcontratação deve ser adotada unicamente **quando necessária para garantir a execução do contrato** e desde que não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório, e nem ofenda outros princípios relacionados às licitações, notadamente o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (Acórdão nº 2002/2005 – Plenário).

79. Embora caiba à Administração o juízo de conveniência e oportunidade sobre a possibilidade técnica e a viabilidade de admitir a subcontratação, deve observar o princípio da motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias, considerando que, no Acórdão nº 1.453/2009, Plenário, a Corte de Contas

manifestou-se no sentido de que “o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias.”

**80. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que justifique fundamentadamente nos autos a previsão de subcontratação do objeto licitado, demonstrando de que forma a subcontratação é necessária para garantir a execução contratual.**

**81. Recomendamos ainda que a justificativa contemple as razões de escolha do percentual máximo admitido.**

82. Por outro lado, o TCU já decidiu que não poderão ser subcontratadas as parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada (Acórdão 3144/2011-Plenário).

**83. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que altere o termo de referência para que seja vedado, de forma expressa, a subcontratação dos serviços relacionados nos itens 22.3.3 e 22.3.5 do termo de referência.**

#### Tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte

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

85. No que tange a incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da Lei Complementar n. 123, de 2006, é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor esteja dentro do limite mencionado.

86. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014: “Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.”

87. No caso dos autos, a estimativa do valor da licitação, já considerando questões relacionadas ao parcelamento, é superior ao limite legal mencionado. Acertada, portanto, a opção do Órgão em destinar o certame à ampla participação de empresas.

**88. Em observância ao artigo 48, II, da Lei Complementar nº 123, de 2006 (com a redação da Lei Complementar nº 147, de 2014), bem como no artigo 7º do Decreto nº 8.538, de 2015, recomendamos ao órgão assessorado que avalie 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.**

89. No entanto, para a adoção deste tratamento diferenciado, algumas cautelas devem ser adotadas, valendo recomendar que o órgão verifique se esse tratamento diferenciado está sendo aplicado de forma refletida. Assim, há a necessidade de que o Setor Técnico defina quais serviços podem ser eventualmente subcontratados não se atendo exclusivamente ao percentual de subcontratação ou à utilização de regra genérica. Em todo caso não poderão ser contratadas aquelas parcelas consideradas relevantes, as quais foram selecionadas pela Administração para a comprovação da capacidade técnica (TCU, Acórdão 3144/2011-Plenário).

#### Horário de execução dos serviços

**90. Recomendamos ao órgão assessorado que faça constar no item 8.1.9 do termo de referência, o horário para execução dos serviços, conforme determina o item 2.5.a.3 do Anexo V da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017.**

#### Critério de aceitabilidade dos preços

91. O art. 29, §1º, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão impõe ao órgão licitante o dever de justificar as alterações efetuadas nas minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União.

92. No presente caso, o item 22.3.10.1 da minuta padrão de termo de referência elaborado pela AGU, que estabelece o critério de aceitabilidade de preços por valor global, foi suprimido pelo órgão assessorado sem justificativa.

93. Nos termos da Orientação Normativa AGU nº 5, “na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.”

**94. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que inclua no termo de referência o item 22.3.10.1 da minuta padrão elaborada pela AGU.**

#### Adoção de critérios e práticas de sustentabilidade<sup>25</sup>

95. No caso vertente, foi possível constatar que foram estabelecidos critérios e práticas relativas à sustentabilidade, conforme se depreende da análise do **Termo de Referência** (item 12.39, **SEI nº 31506634**).

#### Regime de execução

96. A escolha entre os regimes de empreitada tem impacto significativo no curso do contrato, no que diz respeito aos critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, às medições e ao regime de pagamento, às modificações contratuais qualitativas/quantitativas, incluindo a margem de tolerância para as alegadas falhas estruturais e de dimensionamento do projeto básico, dentre outros aspectos. Por essa razão, é dever do gestor escolher o regime que melhor atende ao interesse público diante das possíveis eventualidades que venham a incidir no contrato.

97. No presente caso, foi adotado o regime de empreitada por preço global (item 1.4 do termo de referência), mediante justificativa apresentada no estudo técnico preliminar (item 3, **SEI nº 25108938**).

98. Além disso, o órgão assessorado definiu no item 12.46 do termo de referência os índices de “subestimativas ou superestimativas relevantes”.

99. Considerando que a escolha do regime foi devidamente justificada no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes e que não compete a esta Consultoria adentrar em aspectos técnicos relacionados à robustez e precisão dos cálculos utilizados para a definição do regime de contratação, nada temos a ponderar quanto à escolha do regime de execução.

### **Análise da minuta de edital**

100. A minuta de edital foi juntada aos autos (**SEI nº 31506760**) e segue o modelo elaborado pela AGU<sup>26</sup>. Quanto a esse documento, recomendamos as seguintes correções:

**101. Recomendamos ao órgão assessorado a exclusão dos itens 1.2 e 1.3 da minuta de edital, uma vez que haverá item único e que foi adotado o critério de julgamento de menor preço.**

**102. O termo de referência não estabelece regras sobre a antecipação de pagamento e não constam nos autos qualquer justificativa para a medida. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que exclua da minuta de edital o item 19.1.2 que possibilita “a antecipação de pagamento, conforme as regras previstas no Termo de Referência.”**

---

<sup>25</sup> Tópico inserido em cumprimento ao disposto no despacho n. 00845/2020/GAB/CGU/AGU do Consultor-Geral da União, disponível no NUP 00688.000723/2019-45.

<sup>26</sup> Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019. “Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.”

#### Alterações sem justificativa

103. O art. 29, §1º, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão impõe ao órgão licitante o dever de justificar as alterações efetuadas nas minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União.

104. No presente caso, os itens 4.1.3 e 8.2.5.8 da minuta padrão de edital elaborada pela AGU foram suprimidos pelo órgão assessorado sem justificativa.

105. Além disso, foram excluídas a palavra “trabalhista” (item 9.2), a expressão “e habilitação técnica” (item 9.2), a expressão “e trabalhista da licitante qualificada como” (item 11.1) e a expressão “e trabalhista” (item 12.1.2) na minuta padrão de edital elaborada pela AGU.

**106. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que inclua os itens, palavras e expressões acima referidos na minuta de edital.**

#### **Análise da minuta de termo de contrato**

107. A minuta de contrato foi juntada aos autos (SEI nº 31509401) e segue o modelo elaborado pela Consultoria-Geral da União<sup>27</sup>. Quanto a esse documento, recomendamos as seguintes correções:

#### Foro

**108. Recomendamos ao órgão assessorado que indique o Foro da Seção Judiciária da Justiça Federal no Amazonas no item 17.1 da minuta de contrato.**

#### **CONCLUSÃO**

109. Ante o exposto, considerados os limites da análise jurídica, abstraídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, manifestamo-nos pela possibilidade do prosseguimento do feito, desde que sejam atendidas as recomendações apontadas neste opinativo, notadamente no que concerne às recomendações inseridas nos parágrafos 21, 22, 28, 35, 38, 39, 45, 47, 52, 61, 71, 75, 80, 81, 83, 88, 90, 94, 101, 102, 106 e 108, acima.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** BRUNO EDUARDO ARAUJO BARROS DE OLIVEIRA  
Data: 05/10/2023 16:05:04-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Recife, 5 de outubro de 2023.

Bruno Eduardo Araújo Barros de Oliveira  
Advogado da União  
Siape nº 1742585

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) e da chave de acesso 7d752732.

---

<sup>27</sup> Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019. “Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.”