



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Procuradoria Jurídica

Processo nº 13462/2024-2

Espécie: Licitação

Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Assunto: Análise Concorrência

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS.

PARECER Nº 504/2024

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise da regularidade jurídica de processo de licitação na modalidade concorrência, no formato eletrônico, com critério de julgamento do tipo menor preço, pleiteada pela Gerência de Obras e Serviços de Engenharia do TCE/CE, cujo objeto é a contratação de empresa especializada no ramo da engenharia, para execução da obra de Retrofit do prédio do Instituto Plácido Castelo (IPC), conforme especificações e quantitativos contidos no Projeto Básico anexado aos autos. O valor estimado da licitação é de R\$ 1.453.036,12 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil, trinta e seis reais e doze centavos).

Os presentes autos estão instruídos com as seguintes peças: Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Projeto básico; Informação nº 5320/2024; Plano Anual de Contratações, Informação nº 4763/2024 e Minuta do Edital e do contrato.

Eventuais documentos não mencionados acima e constantes nestes fólios serão relatados ao longo da narrativa deste parecer.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

A priori, ressalta-se que a presente manifestação jurídica tem o propósito de auxiliar no controle prévio de legalidade do processo sob exame (art. 53, §4.º e art. 169, da Lei nº 14.133/2021¹). Não há obrigatoriedade legal de eventual fiscalização posterior do cumprimento das recomendações efetuadas por essa unidade jurídico-consultiva. Entretanto, possíveis desatendimentos às orientações elencadas neste exame devem ser justificadas.²

¹Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: (...)

²Lei nº 9784/99.



O exame ministrado a seguir será restrito ao aspecto jurídico da contratação. Não serão fazer parte da análise os assuntos eminentemente técnicos (como detalhamento do objeto, respectivas características, requisitos e especificações).

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente procedimento.

2. DA LEGISLAÇÃO UTILIZADA COMO RESPALDO NORMATIVO NA PRETENSE CONTRATADAÇÃO

Após análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que a legislação aplicada para embasar o processo administrativo de contratação foi a Lei Federal nº 14.133/2021. Desta forma, este parecer considerará as disposições estabelecidas nessa lei e em outras normativas federais pertinentes que regulam licitações e contratos no âmbito federal, em conformidade com o disposto no seu art. 187³.

3. DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE CONCORRÊNCIA

Como é sabido, o art. 37, XXI, da Constituição Federal, estabelece que as contratações promovidas pela Administração Pública devem ser realizadas por meio de processo licitatório. A Lei nº 14.133/2021 adotou cinco formas específicas de conduzir os procedimentos de contratação, a partir de critérios pré-definidos, objetivando a escolha da proposta mais vantajosa (art. 28).

Dentre os ritos previstos na legislação, destaca-se a Concorrência, modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, na qual os critérios de julgamento, ou seja, da escolha da proposta mais vantajosa poderá ser menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto (art. 6, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/21).

Para esse tipo de modalidade, a nova lei previu o rito comum, com a realização do julgamento das propostas apresentadas antes da avaliação dos documentos de habilitação. A priori, os documentos de habilitação analisados são os do licitante classificado em primeiro lugar. Ademais, a escolha da modalidade é feita pela natureza do objeto. No caso em questão, para “bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia”, os quais, por sua alta heterogeneidade ou complexidade não podem ser descritos como bens e serviços comuns.⁴

Em resumo, a concorrência é cabível nos casos em que a Administração almeja contratar:

- **bens e serviços especiais, nos termos do art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133, de 2021;**
- **obra, consoante definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021;**
- **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual que estão descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021; e**

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;

³Lei nº 14.133/21

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

⁴Madureira, Claudio Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do Modelo Brasileiro de Processo.– Belo Horizonte : Fórum, 2021



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

- **serviços especiais de engenharia** que foram definidos no art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021.

Nas contratações em que as obras, os serviços ou fornecimento forem em valor estimado superior a R\$ 228.833.309,04 (art. 6º, XXII, da Lei 14.133/2021, e Decreto nº 11.317/2022): (1) o edital deverá contemplar matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado (art. 22, §3º da Lei nº 14.133/2021); (2) o instrumento convocatório deve prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses a partir da celebração do contrato, consoante regulamento que disporá as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidade do seu descumprimento (art. 25, §4º da Lei nº 14133/2021) e (3) poderá ser exigida garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomam nos termos do art. 102 da Lei nº 14133/2021, em percentual equivalente à até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato (art. 99, da Lei nº 14133/2021).

Os critérios de julgamento das propostas podem ser: de menor preço, de maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço e por maior retorno econômico. O modo de disputa poderá ser fechado (art. 56, §1º da Lei nº 14.133/2021) e para cada critério de julgamento adotado na concorrência, os prazos de publicação do edital podem ser diferenciados (art. 55 da Lei nº 14.133/2021).

No caso, vê-se que a escolha da concorrência (item 1 do Estudo Técnico Preliminar), como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto foi qualificado pela unidade técnica como a execução de obras, mais especificamente a realização de Retrofit no prédio Anexo I do TCE-CE, onde funciona a Escola de Contas deste Tribunal (Instituto Plácido Castelo – IPC), com fornecimento de mão de obra e materiais (art. 6º, XII e art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

Ainda, a luz do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, a Administração indicou que a licitação terá como **tipo de julgamento o menor preço**, atendendo ao previsto na legislação, de modo que não há observações adicionais a serem feitas.

4. DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A necessidade de contratação surge da identificação e caracterização de uma demanda a ser atendida. Ao definir uma solução, a Administração deve evitar especificações excessivas, desarrazoadas e irrelevantes que possam comprometer a competitividade ou direcionar a contratação para um fornecedor específico, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 14.133/2021. O gestor deve adotar as precauções necessárias para garantir que o detalhamento realizado seja apenas o essencial para a contratação.

Nesse contexto, analisando o conteúdo do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Projeto Básico, conclui-se que a Administração fundamentou a necessidade da contratação em questão.

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



5.1 Do plano anual de contratações

O Plano Anual de Contratações, previsto na Lei nº 14.133/2021, corresponde à previsão anual das contratações e renovações que se pretende efetuar no exercício subsequente à sua elaboração, e tem por objetivo racionalizar as despesas, de forma alinhada ao planejamento estratégico e de governança, além de subsidiar a elaboração da lei orçamentária.

Dito isso, verifica-se que consta no item 3 do Estudo Técnico Preliminar a previsão da contratação em cotejo no PCA de 2024, em atenção ao disposto na legislação.

5.2 Documento de Formalização de Demanda

O Documento de Formalização de Demanda - DFD tem como objetivo evidenciar e detalhar as necessidades da contratação⁵, cujo conteúdo está previsto no art. 8º do Decreto nº10.947/2022⁶, e seus elementos mínimos estão dispostos no art. 21, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017⁷.

No caso em exame, observa-se que a DFD contempla as informações mínimas prescritas na legislação, prevendo os seguintes elementos: 1. Objeto da contratação; 2. Justificativa da necessidade da contratação; 3. Valor global estimado; 4. Observações gerais (descrevendo o prazo da obra, local e horários de execução e a unidade e servidores responsáveis para esclarecimentos); 5 Indicação do setor requisitante e responsável(is) pela demanda.

5.3 Estudo técnico preliminar

O Estudo Técnico Preliminar consiste no planejamento inicial da contratação, no qual restará caracterizado o interesse público envolvido e a sua melhor solução, servindo de base para o Termo de Referência ou para o Projeto Básico (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021).

⁵ Decreto nº 10947/2022 - Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: IV - documento de formalização de demanda - documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação;

⁶ Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

⁷ IN SEGES/ME nº 05/2017

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;



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Os elementos do ETP estão listados no art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 9º da IN SEGES nº 58/2022, e devem conter, no mínimo:

1. descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
2. 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 (inc. V);
3. 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 (inc. VI);
4. justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
5. posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

A omissão dos demais elementos deverá ser justificada, nos termos do §2º, do art. 18 da Lei nº 14.133/21 e §1º, do art. 9º da IN SEGES nº 58, de 2022.

No caso concreto, observa-se que a Administração juntou o ETP às fls. 05/14 dos autos, e que a peça foi elaborada com: 1. Introdução; 2. Descrição da necessidade da contratação; 3. Previsão no Plano de Contratação Anual; 4. Requisitos da contratação; 5. Estimativa da quantidade; 6. Levantamento de mercado; 7. Estimativa de valor da contratação; 8. Descrição da solução como um todo; 9. Justificativa para o parcelamento ou não da solução; 10. Demonstrativos dos resultados pretendidos; 11. Providências prévias ao contrato; 12. Contratações correlatas/interdependentes; 13. Impactos ambientais; 14. Análise dos riscos; e 15 Conclusão sobre viabilidade da contratação.

Verifica-se, portanto, que **o documento em análise contempla todos os requisitos estabelecidos na lei.**

5.4 Análise de riscos

A análise de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/21 e art. 5, I, da IN nº 67/2021 – SEGES/ME) pode ser descrita como a identificação das circunstâncias supervenientes que poderão repercutir prejudicialmente no desenvolvimento do procedimento de contratação. Portanto, exame destacado não se confunde com cláusula de matriz de risco, sendo esta tratada quando da minuta de contrato e considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do referido instrumento. Ademais, esse exame se materializa pelo denominado “mapa de riscos”.

No presente caso, observa-se que o mapa de riscos foi acostado aos autos (item 14 do Estudo Técnico Preliminar), nos termos do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021.

5.5 Titularidade do imóvel



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Na fase de planejamento, é essencial que a entidade se assegure de que é legítima proprietária do bem onde será realizada a obra ou serviço, devendo obter certidão atualizada do Registro de Imóveis correspondente.

Observa-se que, na narrativa dos documentos de planejamento (Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico), a Administração atesta, expressamente, a titularidade do imóvel nos autos. Além disso, o prédio a ser reformado integra o complexo de imóveis desta Corte, onde já se encontra instalado o Instituto Plácido Castelo (IPC).

5.6 Termo de Referência

O termo de referência (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e art. 5, I, da IN nº 67/2021 – SEGES/ME) é um documento que deverá conter: a definição do objeto, natureza, quantitativos, prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

No caso de obras e serviços comuns de engenharia, a Administração poderá optar por elaborar o TR ou o projeto básico.

No caso concreto, considerando que o termo de referência é destinado a bens e serviços, e que o objeto da contratação é obra, verifica-se que administração acostou projeto básico, que será analisado a seguir.

5.7 Do projeto básico e executivo

O **projeto básico** define de modo detalhado o objeto a ser licitado e seu respectivo custo. É, portanto, um dos elementos mais importante para a licitação e para a execução da obra.

Esse instrumento é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação. Deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, de modo a assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, além de possibilitar a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução (art. art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14133/2021).

A lei prescreve que o referido instrumento deverá conter os seguintes elementos:

- levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

- realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
 - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da Lei 14133/2021;

O projeto básico deve conter informações detalhadas para que seja possível a compreender o objeto licitado, o seu desenvolvimento, prazo e para que seja possível identificar e quantificar todos os serviços que serão executados, bem como a caracterização e quantificação de todos os insumos (mão de obra, materiais e equipamento) e seus custos⁸.

Se caracteriza como diretriz essencial para que os licitantes entendam o objeto da licitação, sendo constituído por elementos dos projetos de engenharia propriamente ditos, informações e documentos contendo aspectos legais e parâmetros a serem utilizados no procedimento de licitação e no contrato. Deve ser elaborado por profissional legalmente habilitado, com registro no conselho profissional competente, ou por empresa de engenharia ou arquitetura contratada para a sua elaboração, nos casos em que o órgão não detenha profissionais técnico especializados. Contudo, mesmo no caso da elaboração ser realizada por empresa especializada, a administração deve avaliar se os documentos e projetos fornecidos são adequados.

No caso de contratação integrada, a Lei dispensa a elaboração prévia do projeto básico. Nessa situação, a Administração deve fornecer apenas um anteprojeto com os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que ficará a cargo do contratado (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXIV).

O **projeto executivo**, por sua vez é uma etapa destinada à concepção e representação final das informações técnicas da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, completas e definitivas, necessárias e suficientes à contratação e à execução dos serviços de obras

⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023.



correspondentes. Enquanto o projeto básico trata do que deve ser feito, o projeto o executivo discrimina como fazê-lo (art. 6, XXVI da Lei nº 14.133/2021).

Em regra, é vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo (art. 46, §1 da Lei nº 14133/21, exceto quando for demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, situação em que a licitação poderá ser realizada apenas com base em termo de referência ou em projeto básico, no caso de serviços comuns de engenharia ou de obras (art. 18, §3 da Lei nº 14.133/2021).

Além disso, é possível que o contratado fique encarregado da elaboração do projeto executivo, consoante preço previamente estipulado pela Administração (art. 14, §4º da Lei nº 14133/21). Nessa hipótese, a previsão de elaboração pela contratada deve estar expressa no instrumento convocatório, conforme previsto no art. 14, §4º e art. 46, §1º da Lei nº 14.133/2021, e os custos correspondentes devem estar previstos na planilha orçamentária, no cronograma físico-financeiro e na proposta.

Imperioso mencionar que, embora trate-se de documento extremamente técnico cuja avaliação cabe à própria Administração, caso haja a opção pelo regime de execução de empreitada por preço global, a licitação deve ser realizada com base em preço global, a partir de sistema de medição e pagamento vinculado às etapas do cronograma físico-financeiro e ao cumprimento de metas de resultado. Nesse caso, é vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou com base na execução de quantidades de itens unitários (art. 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021). A Administração deve observar essa condição tanto na fase de seleção do fornecedor quanto durante a execução contratual. Ademais, a escolha do regime de execução deverá ser justificada.

No caso concreto, no que diz respeito ao Projeto Básico e Executivo, verifica-se que este foi **elaborado pelo setor técnico competente, com os requisitos legais. Não há observações a serem feitas.**

5.8 Do cronograma físico-financeiro

A duração dos contratos deverá respeitar o prazo estabelecido no edital (art. 105, da Lei n. 14.133/2021). Além disso, é obrigatório que os contratos incluam cláusulas definindo os prazos para início, execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, conforme aplicável (art. 92, inc. VII, da Lei n. 14.133/2021).

A minuta do instrumento contratual deve incorporar cronograma físico-financeiro detalhado, que especifique todas as etapas necessárias para a medição, para o monitoramento e para o controle das obras (art. 12, do Decreto n. 7.983/2013 e IN SEGES n. 91/2022).

Em contratos com escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado caso o objeto não seja concluído no período acordado (art. 111, da Lei n. 14.133/2021).

No caso dos autos, observa-se que **foi acostado aos fólios o cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor competente.** Não há observações adicionais quanto ao ponto.



5.9. Da estimativa da contratação (orçamento da contratação) e da obrigatoriedade do detalhamento dos custos

A elaboração do orçamento estimado é parte fundamental da etapa de planejamento das contratações e tem por objetivo mitigar o risco de uma execução inadequada das atividades a serem executadas (inviabilidade da contratação, alocação excessiva de recursos financeiros e ausência de tempo hábil para utilizar recursos excedentes, análise da aceitabilidade das propostas, parâmetro para os critérios de habilitação, dentre outros).

A Administração deve elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos, preços unitários e total da contratação. (art. 6º, XXIII, alínea “i”, art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021). Ao analisar os autos, constata-se que **foi anexada uma planilha de custos e formação de preços, ambos anexados ao projeto básico e elaborados por servidor devidamente identificado.**

Dada a natureza técnica do orçamento, a adequação da metodologia para estimar custos unitários não será abordada neste parecer, por não se enquadrar na análise jurídica estrita.

Entretanto, para orientar a atuação administrativa, esta procuradoria ressalta que o valor estimado para contratação deve (1) refletir os preços de mercado nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021⁹, (2) análise crítica dos preços coletados (art. 6º, § 3º, da IN 65/2021 Seges/ME), e (3) definição da forma de cálculo do valor estimado da contratação (art. 6º da IN - Seges/ME 65/2021).¹⁰

Além disso, o valor estimado deve incluir Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e Encargos Sociais (ES) com base: (i) na composição de custos unitários conforme a mediana dos sistemas SICRO (infraestrutura de transportes) ou SINAPI (demais obras e serviços de engenharia); (ii) em dados de pesquisas publicadas, tabelas de referência aprovadas em sítios especializados; (iv) em contratações similares realizadas pela Administração Pública no ano anterior, com atualização de preços; ou (v) em pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônica.

Frise-se que a Súmula nº 258 do TCU determina que o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação são obrigatórios, devendo a Administração observar o disposto na Súmula nº 254 e o disposto no Informativo nº 279¹¹ a respeito do IRPJ e CSLL na composição do BDI, bem como o disposto na Súmula nº 253, todos do TCU¹²

⁹ Na referida pesquisa, é obtida uma amostra de preços do nicho de mercado de soluções e de respectivas empresas fornecedoras que poderão participar da licitação [...], a partir de diversas fontes de preços. Essa amostra serve para que a organização pública tenha uma percepção da faixa de preços do nicho de mercado delimitado no planejamento da contratação para efetuar, com algum grau de segurança, a análise crítica desses preços, os cálculos das estimativas dos preços unitários e global da solução a contratar, e definir os critérios de aceitabilidade de preços, que podem incluir a definição do preço máximo a ser aceito (Nota Técnica - AudTI/TCU 8/2023).

¹⁰ Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo (Acórdão 1850/2020-TCU-Plenário)

Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo (Acórdão 1639/2016-TCU-Plenário)

¹¹ A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação.

¹² 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.



Imperioso destacar que a IN SEGES/ME N° 91/2022 também permite a aplicação do Decreto n° 7.983/2013, para a definição do valor estimado em licitações e contratações diretas de obras e serviços de engenharia, conforme aplicável.

Na produção da planilha orçamentária para serviços de engenharia, a Administração deve observar as diretrizes do Decreto n° 7.983/2013, a fim de garantir que os insumos e quantitativos (material, mão de obra e equipamentos) estejam corretamente especificados e alinhados com as normas. A responsabilidade não pode ser apenas dos projetistas. É essencial que a Administração revise e valide esses elementos, conforme as determinações normativas.

Como dito, a Lei n° 14.133/2021 exige que os custos dos serviços de engenharia estejam claramente evidenciados na planilha orçamentária, incluindo os valores unitários dos insumos. Isso é crucial para orientar o gestor em caso de alterações futuras. A composição dos custos deve refletir a realidade de mercado e ser compatível com o projeto, conforme as normas estabelecidas. No caso da inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI a estimativa de custo deverá ser apurada com os demais parâmetros elencados no art. 23, § 2° da Lei n° 14.133/2021.

O Decreto n° 7.983/2013 e a Súmula TCU n° 259 determinam que os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global devem estar claramente definidos no edital de licitação. Estes critérios são obrigatórios e visam garantir a transparência e a conformidade dos preços com os padrões de mercado. A definição desses critérios deve considerar tanto o preço global quanto os custos unitários relevantes.

Considerando que a Lei possibilita que as empresas escolham a forma de recolhimento dos tributos, é **recomendável que a Administração simule os regimes para identificar o mais vantajoso e baseie sua decisão no valor global mais baixo, atendendo ao princípio da economicidade**. Assim, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas com base no critério tributário mais benéfico, seja o previsto no art. 7° da Lei n° 12.546/2011 ou no art. 22 da Lei n° 8.212/1991.

Além disso, é **essencial que a Administração publique amplamente o regime tributário adotado no termo de referência ou projeto básico e no edital da licitação**. Isso garante transparência e conformidade com as exigências legais.

5.10. Da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, Registro de Responsabilidade Técnica - RRT ou Termo de Responsabilidade Técnica - TRT

A Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) deve constar no projeto integrante do edital de licitação (art. 10 do Decreto n° 7983/2013), sendo obrigação da Administração apresentar a ART para projetos, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração das plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários e cronograma físico-financeiro (Súmula TCU n° 260).

Assim, planilhas orçamentárias e demais documentos técnicos requestam a emissão de ART, Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) ou Termo de Responsabilidade Técnica (TRT) (resoluções CONFEA n° 361/1991, CAU n° 91/2014 e CFT n° 101/2020), seja o profissional integrante da Administração Pública ou contratado por esta. A interpretação extensiva da Lei n°



14.133/2021 permite a inclusão de RRT e TRT, além da ART¹³.

No caso em análise, foi verificado que no item 6 do Projeto Básico consta a seguinte informação:

6 RESPONSÁVEIS TÉCNICOS PELOS PROJETOS

6.1 Os projetos, planilhas orçamentárias e demais documentações técnicas da obra foram elaboradas

pelos servidores da Gerência de Obras e Serviços de Engenharia, abaixo indicados:

6.1.1 Dora Rodrigues de São Bernardo Pessoa – arquiteta e servidora do TCE-CE

6.1.2 Theófilo Maciel Melo - engenheiro civil e servidor do TCE-CE

6.2 Os documentos de responsabilidade técnica, emitidos pelos profissionais acima indicados, são os

seguintes:

6.2.1 Arquiteta Dora Rodrigues de São Bernardo Pessoa – RRT nº 12756333

6.2.2 Eng Civil Theófilo Maciel Melo – ART nº CE20231164634

6.3 Devido à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), os documentos de responsabilidade profissional

descritos acima não serão disponibilizados, uma vez que neles constam dados e informações protegidas pela referida lei

Nesse contexto, não há observações quanto ao ponto.

6. DO PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E A REGRA GERAL DA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

Consoante estabelecido na norma, havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra é a realização da contratação por itens¹⁴. Contudo, quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem da contratação recomendar a compra do mesmo fornecedor; quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto, ou no caso de padronização ou escolha de marca, o parcelamento poderá não ser adotado (art. 40, V, b, §2 e §3º da Lei nº 14.133/2021).

Dito isso, percebe-se que, no Item 9 do Estudo Técnico, a **Administração justificou o não parcelamento do objeto, com as motivações de ordem técnica e econômica cabíveis**. Não há observação adicional a fazer.

7. DA SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

A legislação estabeleceu como princípio da contratação o desenvolvimento nacional sustentável, que consiste em um mecanismo para reduzir riscos à sustentabilidade (desenvolvimento de logísticas eficientes e planejamento de ações que agreguem benefícios à população e ao meio ambiente) nas etapas dos processos de compras e contratações (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022). Caso a Administração entenda que o objeto almejado não se sujeita aos critérios de sustentabilidade, deverá justificar nos autos.

¹³ O STF, no Recurso Extraordinário 838.284, declarou a constitucionalidade da cobrança de ART, desde que respeitados os limites estabelecidos por lei. Segundo a Nota Interna n. 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, a responsabilidade pelo pagamento das taxas relacionadas à ART e ao RRT/TRT recai sobre o ente público que solicita o trabalho técnico.

¹⁴ Sumula nº 247 – TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração justificou, no item 13 do ETP, destacando o seguinte:

13. IMPACTOS AMBIENTAIS

Dado o tipo e porte da obra, não são observados impactos ambientais relevantes na obra em questão. Em atendimento a Resolução nº 03/2019 (DOE/TCE-CE nº 26), que instituiu a Política de Sustentabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e com base no esculpido no item 5.1.3 do Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, o qual elegeu como objetivo estratégico “Manter as práticas de Sustentabilidade”, como forma de cumprir o Macrodesafio “Garantia dos direitos da cidadania”, e como valor institucional a “Responsabilidade Socioambiental” e o “Respeito e Valorização do Ser Humano”. As seguintes práticas de sustentabilidade devem ser observadas pela contratada:

a) Comprovar, como condição prévia à assinatura do contrato e durante a vigência contratual, sob pena de rescisão contratual, o atendimento das seguintes condições:

I – Não possuir inscrição no cadastro de empregadores flagrados explorando trabalhadores em condições análogas às de escravo, instituído pela Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011;

II – Não ter sido condenada, a contratada ou seus dirigentes, por infringir as leis de combate à discriminação de raça ou de gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, em afronta a previsão aos artigos 1º e 170 da Constituição Federal de 1988; do artigo 149 do Código Penal Brasileiro; do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004 (promulga o Protocolo de Palermo) e das Convenções da OIT nos 29 e 105.

A contratada deverá garantir, ainda, o cumprimento de outras legislações relacionadas a temática que venham a ser editadas / promulgadas.

Com efeito, observa-se que o requisito foi atendido.

8. DA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

O art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, estabelece a participação exclusiva de micro e pequenas empresas em licitações com valores de até R\$ 80.000,00. Consoante interpretação sistemática do normativo (art. 48, I e 49, IV da LC nº 123/2006¹⁵), no caso de licitação dispensável em razão do valor, não há a obrigatoriedade da exclusividade, mas apenas a preferência de que a contratação seja realizada com microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP).

Importante destacar que essas exigências se aplicam somente às MEs e EPPs que, no ano-calendário de realização da licitação, não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cuja soma de valores extrapole a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Em razão disso, o órgão ou entidade deve exigir do licitante declaração de que esse limite não foi ultrapassado (art. 4, §2º, da Lei nº 14.133/2021¹⁶).

¹⁵ Lei Complementar nº 123/2006: Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021) I - 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); [...]

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: [...] IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

¹⁶ Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. [...] § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Neste processo, percebe-se que a estimativa do valor da contratação (R\$ 1.478.000,00 (hum milhão, quatrocentos e setenta e oito mil reais) ultrapassa R\$ 80.000,00. Afigura-se correta, portanto, a conduta adotada pela Administração no sentido de não destinar o certame à participação exclusiva de microempresa e empresa de pequeno porte. Ademais, percebe-se que a Administração observou as disposições do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 (item 6 do Edital – fls. 152), de modo que não há ressalvas em relação ao aspecto ora analisado.

9. DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

Os procedimentos licitatórios devem ser conduzidos por um agente de contratação designado formalmente pela autoridade competente, que deverá tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação e garantir o bom andamento do processo até a homologação. O agente deve ser auxiliado por uma equipe de apoio, responsabilizando-se pelos atos que pratica. Na modalidade pregão, o agente responsável é designado pregoeiro.

Nos casos que envolvem bens ou serviços especiais, uma comissão de contratação pode substituir o agente, devendo ser composta por, no mínimo, três membros, que respondem solidariamente, salvo se houver uma posição divergente fundamentada e registrada em ata (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021, e Decreto nº 11.246/2022).

Neste processo, houve a juntada da Portaria nº 546/2024, que comprova a designação do agente de contratação e da equipe de apoio, de modo que o feito está regularmente instruído quanto ao ponto.

10. DA MINUTA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O edital desempenha papel crucial no processo licitatório, uma vez que estabelece as regras gerais para convocação dos interessados, para a condução do certame e para a execução do contrato. No documento, a descrição e o detalhamento do objeto seguem as especificações definidas no termo de referência ou projeto básico e tanto a Administração quanto os licitantes estão vinculados aos seus termos, desde que estejam em conformidade com a legislação aplicável (princípio da vinculação ao edital).

Os requisitos e elementos essenciais do instrumento estão previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação, quais sejam: (1) objeto da licitação; (2) regras relativas à convocação; (3) julgamento; (4) habilitação; (5) recursos; (6) penalidades da licitação; (7) fiscalização; (8) gestão do contrato; (9) entrega do objeto e (10) condições de pagamento.

Por oportuno, destaca-se que, além dos requisitos estabelecidos por lei, o Instrumento Convocatório não pode conter exigências que contrariem os princípios que regem as licitações, especialmente os princípios da isonomia, legalidade e razoabilidade¹⁷.

Imperioso mencionar que a qualificação técnica e econômico-financeira devem guardar compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto a ser contratado, devendo a Administração atentar-se para a complexidade do objeto, essencialidade do serviço e dos

¹⁷ A inadequação das exigências editalícias, que atentam contra o princípio da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, conduz à anulação do processo licitatório. (Acórdão 1097/2007-Plenário/TCU)



riscos promovidos por eventual paralisação da execução em razão da incapacidade econômico-financeira e/ou técnica do contratado em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021).

Eventuais exigências de atestados devem se restringir às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto (art. 67, §1º da Lei nº 14133/2021), assim como a comprovação técnico-profissional¹⁸. Admite-se a exigência de quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, não podendo ser imposta limitações de tempo e locais específicos (art. 67, §2º da Lei nº 14133/2021).

No caso de serviços contínuos, o instrumento convocatório poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante executou serviços similares, por um prazo mínimo não superior a 3 anos (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021), e o prazo de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar.

Ressalta-se que, considerando a Súmula nº 3 desta Corte de Contas¹⁹, é indevida a exigência de vínculo empregatício como comprovação da responsabilidade técnica na capacidade técnica-profissional. Além disso, é ilegal a exigência de comprovação de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais como exigência de qualificação técnica²⁰.

Considerando as especificidades elencadas no Projeto Básico, **observa-se que os requisitos do edital foram contemplados.**

Não obstante isso, **algumas ponderações devem ser feitas sobre a minuta do edital:**

- O Item 8 do instrumento prevê a possibilidade de realização de vistoria. Contudo, não há a indicação do que ocorrerá caso o licitante não queira realizá-la. Por sua vez, no adendo I – Regras da licitação do Edital, observa-se que o item 4.2 destaca que *“A licitante deverá declarar que tomou conhecimento de todas as informações e das condições para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”*. Entretanto, não esclarece se isso ocorrerá no caso de a licitante optar ou não por realizar a vistoria.

Sugere-se que a Administração informe, no Edital, as consequências da não realização da vistoria e esclareça, no adendo ao edital, quando e em que circunstâncias o licitante deverá declarar que tomou conhecimento de todas as informações e condições para cumprimento das obrigações acordadas.

- Item 12.14 do Edital indica que haverá inabilitação da licitante, entretanto, o tópico em questão não trata da fase de habilitação.

Nesse sentido, sugere-se que seja alterada a redação do item 12.14 para a seguinte redação:

¹⁸ Acórdão nº 1.229/2008-Plenário/TCU, Acórdão nº 2.303/2015 – Plenário/TCU e art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021

¹⁹ Súmula nº 03/17-TCE/CE: Restringe a competitividade do certame licitatório destinado à contratação de obras e serviços de engenharia, cláusula editalícia que afaste o prestador de serviços do conceito de quadro permanente da licitante para efeito de qualificação técnico-profissional.

²⁰ Acórdão nº 134/2017 – Plenário/TCU



12.14. O não envio dos documentos no prazo estabelecido pelo agente de contratação, sem justificativa aceita, ensejará a preclusão desse direito, resultando na desclassificação de sua proposta, e na ocorrência da infração constante do Inciso IV do Art. 155 da Lei n° 14.133/2021 com as sanções previstas nos incisos II (multa) e III (impedimento de licitar e contratar), do art. 156, da NLLC.

- Item 14.4.2 do Edital exige, para fins de qualificação econômico-financeira, a apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência.

Considerando o valor da licitação e o objeto em questão, sugere-se que a Administração reveja esse item e pondere as alternativas prescritas no art. 69 da Lei n° 14133/2021. Ressalta-se, por oportuno que, na Lei 14.133/2021, a garantia da proposta (prevista no Edital) passa a ser utilizada como requisito de pré-habilitação, ou seja, como condição para participar do processo licitatório, e não se confunde com os requisitos de habilitação (habilitação econômico-financeira).

- Item 14 do Edital, que trata da habilitação, não lista os documentos jurídicos, fiscais e trabalhistas, apenas ressalva que os de qualificação técnica estarão listados Adendo I do Edital. Contudo, no referido Adendo, mais precisamente no item 6, constam somente as exigências e os documentos da habilitação técnica.

Assim, sugere-se que a Administração efetue a retificação do edital e preveja os documentos jurídicos, fiscais e trabalhistas que deverão ser apresentados na habilitação.

- Não foi justificado o regime de execução.

Sugere-se que a Administração providencie a justificativa do regime de execução escolhido.

- O item 5.2 do Adendo I exige vínculo profissional com a contratada dos profissionais da equipe técnica, todavia não relata qual o momento dessa exigência. Por sua vez, o item 6.1.2 do Adendo I exige o vínculo dos profissionais na qualificação técnica e os documentos pertinentes para essa comprovação;

Sugere-se que a Administração indique que o momento em que se dará a comprovação do estabelecido no item 5.2 ou proceda com a alteração do item 5.2, do item 6.1.2 e do item 6.1.2.1, uma vez que o vínculo prévio à contratação não pode ser exigido como documento de habilitação, nos termos da Sumula n° 3 do TCE/CE. A Administração deve possibilitar, por exemplo, a promessa de contratação e de que a demonstração do vínculo ocorra apenas na contratação.

- No item 7.5 do Adendo I do Edital, é exigida a documentação de habilitação dos subcontratados, quando microempresa e empresa de pequeno porte, mas não há a ressalva para o caso das empresas que não estejam nessas condições;



Recomenda-se que a ressalva dos documentos de habilitação do item 7.5 seja prevista também para empresas que não estejam na condição de ME ou EPP;

- O item 3.5 e o item 9.4 do Adendo II estipulam a aceitação de acréscimos e supressões de até 50%. Contudo, a legislação prevê, em regra, acréscimos e supressões de até 25% e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, apenas o limite para os acréscimos pode ser de 50%;

Nesse sentido, sugere-se que a Administração proceda com a alteração do item 3.5 do Adendo II para que a redação fique consoante estabelecido no art. 125 da Lei 14.133/2021.

- O item 3.6 do Adendo II estabelece que a subcontratação deve ter previa autorização da contratante, mas esta premissa não está prevista no item 7 do Adendo I;

Sugere-se que a Administração preveja, no item 7 do Adendo I que, para realizar a subcontratação, a contratada deverá ter autorização da contratante.

- Verifica-se que não foi prevista a forma como os empregados da contratada deverão ser identificados nas dependências do Tribunal de Conas;

Recomenda-se que seja prevista a forma de identificação dos profissionais da contratada que trabalharão nas dependências do prédio.

11. DA MINUTA DO CONTRATO

Consoante disposto no art. 95, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento contratual é obrigatório nas contratações públicas. Contudo, a Administração poderá substituí-lo por outro negócio jurídico hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

A substituição da formalização de instrumento de contrato ocorrerá: (a) nas dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021), e (b) nas compras com entrega imediata (prazo de entrega de até 30 dias da ordem de fornecimento) e integral dos bens adquiridos, desde que não resultem em obrigações futuras (incluindo assistência técnica).

Com efeito, conforme tratado ao longo desta narrativa, a contratação pretendida se realizará nos moldes estabelecidos no art. 28, I, da Lei nº 14.133/2021. Considerando o disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/21, a Administração anexou ao Instrumento Convocatório a Minuta do Contratado, observando a necessidade de formalização de instrumento contratual.

Comparando as exigências estabelecidas na Lei. 14.133/2021 com as cláusulas contidas na minuta contratual anexada aos autos, verificou-se que os requisitos foram, em sua maioria, contemplados:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

1. Nomes das partes, finalidade, o número do processo de contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas legais e às cláusulas contratuais, em conformidade ao estabelecido no (art. 89, §1º): preâmbulo, cláusulas primeira e segunda;
2. Objeto e seus elementos característicos (art. 92, I): cláusula terceira;
3. Vinculação ao edital e ao ato que autorizou a contratação direta e respectiva proposta (art. 89, §2, e art. 92, II): cláusulas primeira e segunda;
4. Vigência (arts. 105 a 114): cláusula quinta;
5. Modelo de execução do objeto e gestão do contrato (art. 92, IV, VII, XVIII, e §2º): cláusulas quarta e décima primeira;
6. Possibilidade ou não de subcontratação (art. 74, §4, art. 122, caput, §§ 2 e 3): cláusula sétima;
7. Preço e custos da contratação (art. 52, 12, II, e 92, V, e art. 121) – cláusula sexta;
8. Prazos e condições de pagamento e atualização (art. 92, V, VI, XV, VII e art. 140, §3): cláusulas sexta e décima quarta;
9. Reajustamento (art. 25, §7, art. 92, V e §3º) com observação do interregno mínimo de um ano por se tratar de serviço contínuo (art. 25, §8, I, e art. 92, §4, inciso I): cláusula sexta.
10. Obrigações do contratante (art. 92, X, XI, e XIV e art. 123): cláusula nona;
11. Obrigações da contratada (art. 92, XVI) – cláusula décima;
12. Garantia (art. 92, XII e art. 101) – cláusula décima sétima;
13. Infrações e penalidades (art. 92, XIV, art. 156 e art. 162) – cláusula décima oitava;
14. Extinção contratual (art. 92, XIX, art. 106, III, art. 107, art. 111, II, art. 137 e 139) – cláusula décima nona;
15. Alteração contratual (arts. 124 a 136) – cláusula décima quinta;
16. Crédito da despesa (art. 92, VIII, art. 105 e art. 150) – cláusula vigésima;
17. Legislação aplicável aos casos omissos (art. 92, III) – cláusula vigésima terceira;
18. Foro competente (art. 92, §1º) – cláusula vigésima quarta;

No caso, verifica-se que a Administração observou as cláusulas mínimas estabelecidas na lei. Entretanto, algumas ponderações devem ser feitas acerca do conteúdo das cláusulas:

- **A Cláusula quinta não prevê o regime de execução do contrato. Sugere-se que a Administração altere a minuta contratual para contemplá-lo;**
- **O item 15.4 da Clausula décima quinta prevê acréscimos e supressões no limite de até 50%. Sugere-se que a Administração adequa a minuta para ficar em consonância ao estabelecido no art. 125 das Lei nº 14.133/2021.**



12. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a declaração do setor competente (Informação nº 4763/2024) acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para amparar as despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

13. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Consoante determinado no art. 54, caput e §1º, c/c art. 94, da Lei nº 14.133/2021, é necessário divulgar e manter o texto completo do edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas. Além disso, é essencial publicar resumo do edital tanto no Diário Oficial como em jornal de grande circulação.

Nesse contexto, deve-se respeitar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando aplicáveis os critérios de menor preço ou maior desconto, conforme estabelecido no art. 55, inciso II, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se, por oportuno que, após a homologação do processo licitatório, a Administração deve disponibilizar, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os documentos elaborados na fase preparatória que eventualmente não tenham sido incluídos no edital e em seus anexos, conforme determinado pelo §3º, do art. 54, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, nos termos do art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, os seguintes documentos e informações devem ser disponibilizados no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará: (1) cópia completa do edital com todos os seus anexos; (2) o resultado da licitação; e (3) contratos celebrados (caso haja) e as notas de empenho emitidas.

14. DAS OCORRÊNCIAS

Considerando os apontamentos acima indicados, este órgão sugere que a Administração regularize as questões mencionadas ao longo desse parecer opinativo, como condição para o prosseguimento do certame:

- Informe, no Edital, as consequências da não realização da vistoria e esclareça, no adendo ao edital, quando e em que circunstâncias o licitante deverá declarar que tomou conhecimento de todas as informações e condições para cumprimento das obrigações acordadas (item 10).
- Retire a menção a “inabilitação” do texto do item 12.13.2 do Edital, deixando a redação conforme sugerido no item 10 deste parecer.
- Reveja a exigências de qualificação econômico-financeira e pondere as alternativas prescritas no art. 69 da Lei nº 14.133/2021 (item 10).
- Efetue a retificação do edital a fim de prever os documentos jurídicos, fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

e trabalhistas que deverão ser apresentados na habilitação (item 10).

- Providencie a justificativa do regime de execução escolhido (item 10).
- Indique em qual momento deverá ser comprovado o estabelecido no item 5.2 do Adendo I do Edital, ou altere os itens 6.1.2 e 6.1.2.1 do Adendo I, uma vez que o vínculo prévio à contratação não pode ser exigido como documento de habilitação, nos termos da Sumula nº 3 do TCE/CE (item 10).
- Recomenda-se que a ressalva dos documentos de habilitação do item 7.5 do Adendo I do Edital seja prevista também para empresas que não estejam na condição de ME ou EPP (item 10).
- Proceda à alteração do item 3.5 do Adendo II para que a redação fique consoante estabelecido no art. 125 da Lei 14133/21 (item 10).
- Preveja, no item 7 do Adendo I que, para realizar a subcontratação, a contratada deverá ter autorização da contratante (item 10).
- Inclua a forma de identificação dos profissionais da contratada que trabalharão nas dependências do prédio (item 10).
- Altere a minuta contratual para contemplar o regime de execução (item 11).
- Adéque a minuta para ficar em consonância ao estabelecido no art. 125 das Lei nº 14.133/2021 (item 11).

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas na narrativa deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.
Fortaleza, 09 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)
Ana Carolina da Costa de Mesquita
Consultora Jurídica
Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

De acordo. À Secretaria de Administração.
Em 09 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)
Maysa Cortez Cortez
Procuradora-Geral
Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará