



INSTRUÇÃO PROCESSUAL Nº002/2025-CCP/SEMA

Dispõe sobre instrução processual para contratação de obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública municipal direta, indireta, autárquica e fundacional.

A **Coordenação de Contratações Públicas (CCP-SEMA)** vem **divulgar instruções processuais** que deverão ser observadas pelos órgãos da **Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional** para a **realização de licitações de obras e serviços de engenharia**.

O processo deverá estar devidamente **instruído, no mínimo, com os seguintes documentos da fase de planejamento e informações, antes de seu encaminhamento à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SEMA):**

I- DA ORGANIZAÇÃO PROCESSUAL

a) Documento de Formalização de Demanda;

a.2) Comprovação de inexistência de Ata de Registro de Preços vigente no Município de Teresina (PI);

a.3) Designação de Equipe de Planejamento;

b) **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. Deve ser elaborado conforme disposto no **ANEXO I da Orientação Técnica nº001/2025**.

c) Alocação de Risco / Mariz de Risco: obrigatória para Contratação Integrada, Semi- integrada e grande vulto (acima de R\$ 250.902.323,87).

d) Atendimento aos critérios de sustentabilidade.

Nota explicativa: os critérios devem constar no Memorial Descritivo, no Termo de Referência/Projeto Básico ou na Folha de Dados, ou então ter uma manifestação do órgão justificando a não aplicação.

e) Declaração de arquiteto ou engenheiro do órgão informando ser serviço comum de engenharia, quando for o caso.

f) Comprovação de posse ou domínio do imóvel ou área (registro do imóvel, contrato de locação ou ficha cadastral), quando pertinente.

g) Justificativa da contratação;

h) Planilha Orçamentária (elaborado há no máximo 1 ano), verificando as duas possibilidades da contribuição previdenciária - **ONERADO OU DESONERADO**;

h.1) Planilha de Detalhamento do BDI;

h.2) ART/RRT (devidamente pagas) dos documentos pertinentes: projetos e planilha orçamentária, por exemplo.

h.3) Relação de Documentação Técnica;

i) Termo de Justificativas Técnicas Relevantes;

j) Solicitação de Recurso Orçamentário do exercício corrente.

j.1) Declaração de disponibilidade e de adequação orçamentária (exceto quando se tratar de registro de preços);

j.2) Autorização de Abertura do Processo assinado pela Autoridade Competente e Chefe do Executivo;

l) Informação constando se há necessidade de publicação do edital no Diário Oficial da União – DOU.

m) Memorial Descritivo/Projeto ou Anteprojeto;

n) Justificativa de não abertura de IRP, quando se tratar de Sistema de Registro de Preços, se houver necessidade;

II- ENQUADRAMENTO DO OBJETO

No específico caso de Obras e Serviços de Engenharia, a correta definição do objeto é de suma importância para fixação da modalidade licitatória e eventuais outras exigências como garantia e requisitos técnicos da contratação.

A primeira diferenciação que deve ser feita é se o pretenso objeto da contratação é, em verdade, uma atividade privativa das profissões de arquiteto e/ou engenheiro conforme Lei n. 5.194, de 24 de dezembro de 1966.

Com o advento da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, houve um claro avanço normativo no tema, com melhores definições, conceitos e subdivisões do que já vinha sendo proposto por doutrina e jurisprudência das Cortes de Contas.

O art. 6º, inciso XII da Nova Lei de Licitações e Contratos preconiza que obra é toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

Assim, se houver intervenção no meio ambiente que resulte em inovação do espaço físico ou então substancial alteração das características originais do bem imóvel, está-se diante de uma obra de engenharia.

Por outro lado, o inciso XXI de mesmo artigo é categórico em afirmar que consiste em serviço de engenharia toda atividade ou conjunto de atividades estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados e que são destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que não se enquadram no conceito de obra, ou seja, implica em intervenção no meio ambiente que **NÃO** inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

Cuida-se este último de conceito por exclusão. Ou há preenchimento dos pressupostos para se caracterizar como obra, ou, por exclusão, estará caracterizado um serviço de engenharia.

Caso se esteja diante de uma obra, a modalidade licitatória será a concorrência, ou então o diálogo competitivo.

Adotando-se a modalidade concorrência, o critério de julgamento poderá ser: o menor preço (ou maior desconto), a melhor técnica, técnica e preço, ou maior retorno econômico.

Por sua vez, caso se esteja diante de um serviço de engenharia, este poderá ser classificado como comum ou como especial conforme bem esclarecem as alíneas do inciso XXI do art. 6º.

Será **comum o serviço de engenharia** que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de

adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens. Em síntese, o foco da definição de serviço comum são as “características padronizadas”.

E, por exclusão, **será especial o serviço de engenharia** que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não se enquadre como objetivamente padronizável em termos de desempenho e qualidade ou então seja considerado um “serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual”, conforme rol do inciso XVIII do art. 6º da NLLC.

Assim, em síntese, devidamente delimitada a necessidade a ser atendida no âmbito do órgão ou entidade, caberá à área técnica averiguar:

O objeto a ser contratado consiste em atividade privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, conforme Lei n. 5.194, de 24 de dezembro de 1966? Se sim, está-se diante de uma contratação de engenharia.

Em sendo uma contratação de engenharia, a atividade implicará em intervenção no meio ambiente que resulte em inovação do espaço físico ou então substancial alteração das características originais do bem imóvel?

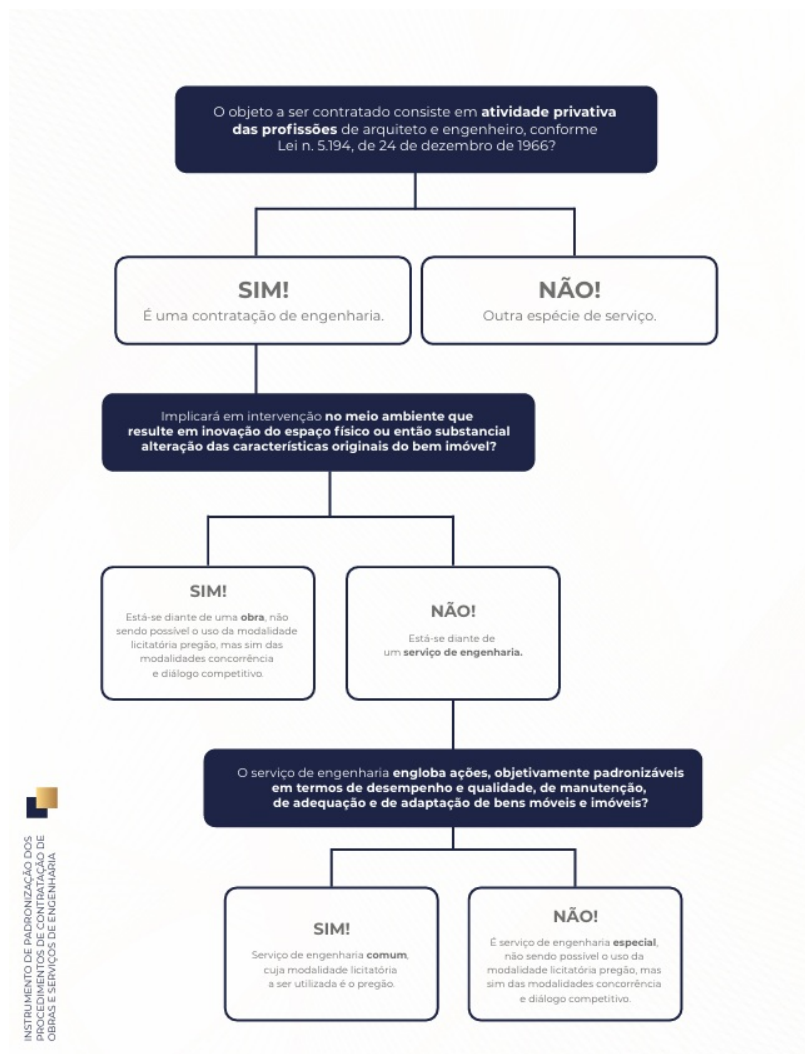
Se sim, está-se diante de uma obra de engenharia, não sendo possível o uso da modalidade licitatória pregão, mas sim das modalidades concorrência e diálogo competitivo;

Se não, está-se diante de um serviço de engenharia.

No caso de **serviço de engenharia**, caberá à área técnica, para definir a modalidade licitatória, apurar: o serviço de engenharia engloba ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis?

Se sim, trata-se de serviço de engenharia comum, cuja modalidade licitatória a ser utilizada é o pregão.

Se não, trata-se de serviço de engenharia especial, não sendo possível o uso da modalidade licitatória pregão, mas sim das modalidades concorrência e diálogo competitivo.



III-REGIMES DE EXECUÇÃO DA OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA

A escolha do regime de execução define dois aspectos essenciais da futura contratação:

- a) como será realizada a remuneração do contratado pelos serviços prestados;
- b) como se dará a distribuição dos riscos contratuais entre as partes. A definição do regime de execução deve considerar os potenciais de economia de escala (art. 18, VII) – e deve vir expressamente fundamentada nos autos do processo licitatório (Acórdão nº 1.977/2013 – Plenário TCU).

Nos termos do art. 46 da Lei nº 14.133/2021, poderão ser adotados nas contratações de obras e serviços de engenharia os seguintes regimes de execução:

- I - empreitada por preço unitário;
- II - empreitada por preço global;
- III - empreitada integral;
- IV - contratação por tarefa;
- V - contratação integrada;
- VI - contratação semi- integrada; ou
- VII - fornecimento e prestação de serviço associado;

III.I- EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO:

A execução da obra ou do serviço é contratada por preço certo de unidades determinadas – dessa forma, a remuneração do contratado será estabelecida com base nos quantitativos de serviços efetivamente executados.

a) Quando adotar: Quando o objeto for caracterizado por grau maior de imprecisão, especialmente em seus quantitativos, sujeitos a variações por fatores supervenientes ou não totalmente conhecidos na fase de planejamento. São típicos exemplos: execução de fundações; serviços de terraplanagem; reformas de edificações; poços artesanais, e serviços de gerenciamento e supervisão de obras.

a.1) Alocação de riscos: Havendo diferença entre os quantitativos inicialmente estimados na planilha orçamentária e os quantitativos efetivamente necessários à execução da obra, a remuneração do contratado deverá ser ajustada (reduzida ou majorada) a fim de refletir os quantitativos reais. Assim, esse regime traz baixo risco para ambas as partes, pois serão remunerados os quantitativos reais – seja em favor do contratado ou da Administração.

a.2) Orçamento de referência: O projeto básico deve conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, XXV, “f”). A elaboração do orçamento de referência segue os parâmetros do art. 23, § 2º.

a.3) Julgamento da proposta: A avaliação da exequibilidade e do sobrepreço considera não apenas o preço global da proposta, mas também seus preços unitários, conforme critério de aceitabilidade a ser fixado no edital (art. 59, § 3º). É possível limitar o critério de aceitabilidade apenas aos preços unitários tidos como relevantes, segundo parâmetros objetivos da Curva ABC – a fim de evitar a desclassificação da proposta mais vantajosa por conta de itens com baixo impacto no preço global.

Do contrário, o critério de aceitabilidade pode contemplar todos os preços unitários da planilha orçamentária, caso o setor técnico reputar necessário verificar a exequibilidade e o sobrepreço individualmente em relação a cada item.

a.4) Medição e pagamento: Após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração a planilha orçamentária com indicação dos quantitativos, custos unitários e BDI readequados ao valor final de sua proposta (art. 56, § 5º). São esses preços unitários que guiarão os pagamentos devidos ao contratado. A medição será preferencialmente mensal (art. 92, § 5º) e a remuneração devida ao contratado observará os quantitativos efetivamente executados de cada serviço e os respectivos preços unitários constantes da proposta vencedora.

III.II- EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

A execução da obra ou do serviço é contratada por preço certo e total – dessa forma, a remuneração do contratado será estabelecida com base no preço global da proposta, sem medição individualizada dos quantitativos de serviços executados.

a) Quando adotar: Quando o objeto for caracterizado por alto nível de precisão de especificações e quantitativos, com mínima margem de incerteza. Pressupõe projetos de engenharia de elevada qualidade, que forneçam aos licitantes todos os elementos e informações necessários para a elaboração de proposta fidedigna, justamente para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual.

a.1) Alocação de riscos: Cada parte – contratado ou Administração – assume o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação.

Na empreitada por preço global, o grau de assunção de riscos pelo contratado é maior do que na empreitada por preço unitário – traduzindo-se normalmente por um percentual maior de risco no BDI da proposta. Por tal motivo, é essencial definir as chamadas “subestimativas e superestimativas relevantes” na empreitada por preço global, conforme a orientação do TCU (Acórdão nº 1.977/2013 - Plenário), a fim de garantir segurança jurídica em caso de eventual necessidade de aditivos para correção de projeto.

Segundo avalia o TCU, ambas as partes – Administração e contratado – são obrigadas a arcar com as imprecisões do projeto na empreitada por preço global – porém, apenas até o limite do enriquecimento sem causa de uma parte em detrimento da outra. Assim, “pequenos erros quantitativos” devem ser tolerados e não devem acarretar a celebração de termos aditivos em empreitadas globais, “por se tratarem de erros acidentais, incapazes de interferir na formação de vontades e, principalmente, na formação de proposta a ser ofertada, a ser tida como a mais vantajosa”. Porém, o cenário se altera caso ocorram “erros substanciais” – daí a necessidade de estabelecer um critério objetivo para diferenciá-los.

O setor técnico deverá analisar os riscos do projeto e definir a margem de tolerância de erro quantitativo a ser acatada pelas partes, tanto a menor (“subestimativas” em desfavor do contratado) quanto a maior (“superestimativas” em desfavor da Administração).

Tal margem de tolerância será fixada sob a forma de um percentual incidente sobre as quantidades dos serviços. Como parâmetro, segundo as Orientações Técnicas de diferentes Institutos de Engenharia, considera-se normal a margem de erro de 10% (dez por cento) no orçamento de referência da Administração, quando elaborado com base em projeto básico completo – ou 5% (cinco por cento), quando baseado em projeto executivo.

Significa que variações dentro desses percentuais são esperadas – de modo que não se qualificariam como “relevantes”. Em todo caso, porém, compete exclusivamente à área técnica a definição dos respectivos percentuais de subestimativas e superestimativas relevantes. Uma vez fixados os percentuais, durante a execução contratual, se for constatado um erro de quantitativo (“subestimativa” ou “superestimativa”) em determinado serviço, o setor técnico comparará com o percentual fixado na matriz de riscos.

Se o percentual do erro ficar abaixo do percentual limite, significa que o erro não é relevante: trata-se de risco ordinário do empreendimento, já remunerado pela taxa de “risco” que consta do BDI da obra ou serviço, e não deve fundamentar a prolação de termo aditivo.

Porém, se o percentual do erro ficar acima do percentual limite, será considerado relevante e permitirá a prolação do termo aditivo – sem prejuízo da análise técnica acerca dos demais requisitos necessários para as modificações contratuais.

Segue o exemplo do TCU: “os contratos podem, com simplicidade, objetivar que erros unitários de quantidade de até 10% não sejam objeto de qualquer revisão. Menos que isso, esses erros acidentais serão álea ordinária da contratada. Para que não haja incontáveis pedidos de reequilíbrio decorrentes de serviços de pequena monta, pode-se, ainda, definir que somente serviços de materialidade relevante na curva ABC do empreendimento incorrerão como tarifa de “erro relevante”. Mantém, assim, a lógica da medição por preço global, ao mesmo tempo em que se veda o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, sem ferir o princípio fundamental da obtenção da melhor proposta”.

Assim, a definição do percentual de tolerância pode abranger cada item de serviço, grupos de serviços ou apenas os serviços de maior relevância da contratação (avaliados de acordo com a metodologia ABC) – nesse último caso, o erro de quantitativo só ensejará a prolação do termo aditivo se atingir justamente um dos serviços agrupados na curva “A” da contratação, ou nas curvas “A” e “B” (podendo prever um percentual limite maior para os serviços da curva “B” em relação à curva “A”, por exemplo).

Trata-se de questão técnica, a ser avaliada pelo setor técnico em cada licitação, de acordo com as peculiaridades do objeto.

a.2) Orçamento de referência: O projeto básico deve conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, XXV, “f”).

A elaboração do orçamento de referência segue os parâmetros do art. 23, § 2º da Lei nº 14.133, de 1º de maio de 2021.

a.3) Julgamento da proposta: A avaliação da exequibilidade e do sobrepreço considera o preço global da proposta (art. 46, § 9º). O § 3º do art. 59 da NLLC, contudo, abre a possibilidade de se fixar critério de aceitabilidade que também envolva preços unitários tidos como relevantes:

No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

Isso porque os preços unitários da proposta vencedora servirão de base para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (art. 56, § 5º) – daí a importância de limitá-los ainda na fase de julgamento, como mais um instrumento para minimizar os efeitos de potencial “jogo de cronograma” ou “jogo de planilha”.

Nessa hipótese, caberia definir o critério de aceitabilidade considerando o preço global e os unitários tidos como relevantes, segundo parâmetros objetivos da Curva ABC.

Ressalta-se, entretanto, que, conforme entendimento da Consultoria-Geral da União, **se o regime não é de empreitada por preço unitário, não cabe desclassificação, por si só, em razão de custos unitários que sejam superiores aos orçados pela Administração, reafirmando a motivação do art. 56, §5º, da Lei nº 14.133/2021.**

a.4) Medição e pagamento: A sistemática de medição e pagamento deve ser associada à execução das etapas do cronograma físico-financeiro, vinculadas ao cumprimento de metas de resultado – vedada a adoção de remuneração atrelada a preços unitários ou quantidades de itens unitários executados (art. 46, § 9º).

Conforme ilustra as Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do TCU, concluídas as fundações da edificação, paga-se o valor global correspondente da etapa; concluída a estrutura, paga-se o valor global correspondente da etapa, e assim sucessivamente para cada etapa da obra, até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao preço global ofertado pelo contratado ao vencer a licitação.

Recomenda-se que as etapas do cronograma sejam vinculadas aos marcos físicos de execução da obra, cuja conclusão possa ser aferida mediante simples inspeção visual.

Prossegue o TCU: a título de exemplo, na construção de uma habitação popular térrea, a execução da estrutura pode ser uma etapa para fins de pagamento, assim como a conclusão da alvenaria de vedação. Já no caso de um edifício com dez pavimentos, as mesmas etapas podem ser associadas à conclusão dos serviços em cada andar da edificação.

Se a edificação tiver grande área em um único pavimento ou nível, a exemplo de um estádio de futebol, os eventos de pagamento podem ser divididos em setores da construção.

Cabe também evitar etapas muito longas ou caras, para não onerar demasiadamente o construtor. Considerando a preferência para a medição mensal (art. 92, § 5º), podem ser criadas sub-etapas no cronograma compatíveis com tal frequência.

III.III-EMPREITADA INTEGRAL

O empreendimento é contratado em sua integralidade, compreendendo todas as etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional.

A licitação abrange a execução do objeto e o fornecimento e instalação de bens pelo contratado.

O objeto deve ser entregue pelo contratado totalmente concluído e com os bens (máquinas, equipamentos etc.) instalados e em perfeitas condições de uso e funcionamento.

a) Quando adotar: Esse regime deve ser adotado quando a necessidade da Administração vai além da entrega da infraestrutura, envolvendo também a operacionalização do empreendimento de acordo com parâmetros previamente definidos. Deve ser considerado na condução de projetos complexos, em que a perfeita integração entre obras, equipamentos e instalações se mostre essencial para o pleno funcionamento do empreendimento, a exemplo de obras em usinas hidrelétricas.

Não se justifica o regime da empreitada integral quando se tratar de equipamentos e mobiliários de simples instalação, como seria o caso, por exemplo, para instalação de elevadores e equipamentos de ar condicionado central, e que não requerem uma integração mais complexa (atípica) com a infraestrutura da obra.

Nesse caso, exceto se houver justificativa para itens específicos, os equipamentos e mobiliários devem ser objeto de contratação à parte, em consonância com o princípio do parcelamento.

Também nos casos em que a Administração vislumbre problemas que possam ser revelados apenas quando efetivamente promovida a etapa de funcionamento do empreendimento, é conveniente a adoção da empreitada integral, pois o contratado somente se desincumbirá de suas obrigações quando o empreendimento estiver em pleno funcionamento. A empreitada integral segue as mesmas regras da empreitada por preço global – desse modo, também é necessário assegurar o alto nível de precisão de especificações e quantitativos, bem como a elevada qualidade dos projetos de engenharia.

a.1) Alocação de riscos: A empreitada integral segue as mesmas regras da empreitada por preço global – inclusive quanto à fixação dos percentuais de subestimativas e superestimativas relevantes.

a.2) Orçamento de referência: Segue as mesmas regras da empreitada por preço global.

a.3) Julgamento da proposta: Segue as mesmas regras da empreitada por preço global.

a.4) Medição e pagamento: Segue as mesmas regras da empreitada por preço global.

III.IV- CONTRATAÇÃO INTEGRAL

O contratado é responsável não somente por executar a obra ou serviço de engenharia, mas também por elaborar e desenvolver o projeto básico e o projeto executivo – além de fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A Administração produz apenas o anteprojeto – peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, contendo obrigatoriamente, dentre outros elementos: estética do projeto arquitetônico e traçado geométrico; proposta de concepção da obra; levantamento topográfico; pareceres de sondagem; e memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

Para a utilização da contratação integrada em concomitância com a eventual dispensa de elaboração de projeto básico pela Administração, é importante que tenha sido emitido previamente um ato definindo a metodologia de elaboração do anteprojeto, conforme §2º do artigo 46 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC).

O contratado é responsável por escolher as soluções técnicas reputadas mais compatíveis com as diretrizes fixadas para o empreendimento no anteprojeto – elaborando o projeto básico com o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro. Tais documentos serão submetidos à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico (art. 46, § 3º).

a) Quando adotar: A contratação integrada poderá ser utilizada quando for demonstrada a eficácia do modelo adotado.

Dessa forma, embora a Lei nº 14.133/2021 não preveja requisitos explícitos para adoção do regime, é fundamental demonstrar que a contratação integrada é compatível com as características da situação concreta e que a sua adoção propiciará vantajosidade na entrega mais célere do empreendimento à população.

a.1) Alocação de riscos: A contratação integrada deve obrigatoriamente contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (art. 22, § 3º) - conforme os parâmetros do art. 22.

A matriz de riscos deverá listar os eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam afetar seu equilíbrio econômico-financeiro, prevendo a responsabilidade de cada parte (contratante e contratado) em suportar os ônus financeiros decorrentes – ou eventualmente se tal evento fará jus à prolatação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência. Cabe ressaltar que, na contratação integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nas hipóteses do art. 133:

I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado;

IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração. Daí a importância de bem estipular a matriz de riscos, pois terá papel fundamental na futura execução contratual, especialmente para definir quais eventos merecerão – ou não – a celebração de termos aditivos.

De todo modo, os riscos associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado serão sempre alocados como de sua responsabilidade integral (arts. 22, § 4º, e 46, § 3º).

Com base na matriz de riscos, o valor estimado da contratação poderá acrescer taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida (arts. 22 e 23, § 5º).

a.3) Orçamento de referência: Não é obrigatório o orçamento detalhado do custo global da obra na contratação integrada (art. 6º, XXV, “f”) – até porque tal nível de detalhamento dependerá dos custos das soluções técnicas adotadas pelo contratado em seu projeto.

Segundo o Manual do TCU, existem três alternativas para as estimativas de custos das contratações integradas: metodologia expedita, metodologia paramétrica e orçamento sintético.

A metodologia expedita é a menos precisa, utilizada nas etapas muito iniciais do desenvolvimento do projeto. Baseia-se em custos médios estimados por

unidade característica do empreendimento, por exemplo: o custo por metro quadrado de área construída, para obras de edificações, ou o custo por megawatt de potência instalada, para obras de geração de energia.

Já a metodologia paramétrica é utilizada quando o projeto do empreendimento já se encontra em estágio mais avançado. A partir dos dados do projeto, separa-se a obra nas suas principais unidades/etapas/parcelas em termos de custos – e cada qual será avaliada a partir de bancos de dados alimentados com parâmetros de custos de obras similares.

Por exemplo, levantam-se as quantidades da estrutura de concreto armado da obra – e busca-se no banco de dados o custo parametrizado para o metro cúbico em obras similares. O mesmo se dá quanto ao volume de demolições ou fundações, sistema de ar-condicionado (custo por tonelada de refrigeração), instalações elétricas (custo por kVA ou por ponto de energia), instalações de esgoto (custo por ponto de esgoto) etc. – como mencionado, subdividindo a obra em suas principais parcelas para individualização de custos.

Por fim, o orçamento sintético corresponde à planilha orçamentária tradicional de uma obra, composta pelos preços unitários e quantitativos de todos os seus serviços. Pressupõe o levantamento amplo de quantidades, mesmo que de forma aproximada ou com o uso de indicadores.

A adequação de uma ou outra metodologia dependerá do nível de desenvolvimento e precisão do anteprojeto.

Segundo o art. 23, § 5º, sempre que o anteprojeto o permitir, o valor estimado da contratação integrada será baseado em orçamento sintético, balizado nos sistemas oficiais de custos: SINAPI ou SICRO, cabendo utilizar as demais metodologias – expedita ou paramétrica ou avaliação aproximada baseada em outras contratações similares – apenas para as frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto (art. 23, § 5º). Nessa hipótese, será exigido dos licitantes, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético no orçamento que compuser suas respectivas propostas (art. 23, § 6º).

a.4) Julgamento da proposta: Considerando que, na contratação integrada, cada licitante propõe sua solução técnica para o objeto buscado pela Administração, pode incidir o critério de julgamento por técnica e preço (art. 36) – o qual considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta, segundo fatores objetivos previstos.

De fato, o critério de técnica e preço será escolhido em duas hipóteses normativas que podem ser compatíveis com as premissas da contratação integrada:

a.4.1) Quando for relevante avaliar e ponderar a qualidade técnica das propostas frente aos fins pretendidos pela Administração para a obra ou serviço especial de engenharia, conforme demonstrado no estudo técnico preliminar (art. 36, § 1º, inciso IV);

a.4.2) Quando o objeto admitir soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação (art. 36, § 1º, inciso V).

Em razão da menor precisão esperada para a estimativa de custo da contratação integrada – fundada parcialmente em critérios genéricos de comparação com outros objetos similares – reputa-se pertinente atrelar o critério de julgamento também ao elemento técnico da proposta, de modo a assegurar uma avaliação mais abrangente da vantagem.

Dessa forma, “o valor pecuniário a ser desembolsado pela Administração não será o único critério de avaliação das propostas.

Caberá tomar em vista as vantagens técnicas propiciadas pelas soluções constantes da proposta do licitante. Isso significará que a elevação da qualidade da solução poderá conduzir à vitória de uma proposta de valor econômico mais elevado”.

Porém, trata-se de questão técnica, a ser decidida pelo setor competente da Administração.

De todo modo, quanto ao elemento econômico, também na contratação integrada a avaliação da exequibilidade e do sobrepreço considera o preço global da proposta (art. 46, § 9º).

a.5) Medição e pagamento: Segue as mesmas regras da empreitada por preço global.

III.V-CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA

Aproxima-se amplamente da contratação integrada – porém, como diferença essencial, na contratação semi-integrada, a Administração elabora o projeto básico da licitação, atribuindo ao contratado somente a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo.

Cabe lembrar que o encargo pela elaboração do projeto executivo pode ser repassado ao contratado em qualquer regime (art. 14, § 4º) – por exemplo, mesmo nas empreitadas por preço unitário ou global.

Portanto, não é essa característica que diferencia a contratação semi-integrada – mas sim, a previsão do art. 46, § 5º: mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação – assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

a) Quando adotar: Aplicam-se as mesmas premissas da contratação integrada, com a peculiaridade de que nesta espécie de contratação a Administração Pública elaborou o projeto básico que fundamenta a licitação.

A vantagem da contratação semi-integrada é permitir que o contratado proponha alterações discricionárias no projeto básico elaborado pela Administração, para implementar inovações superiores em termos de redução de custos, aumento da qualidade, redução do prazo de execução ou facilidade de manutenção ou operação.

Destina-se precipuamente aos objetos menos convencionais, quando a Administração puder antever a prática de inovações no mercado para determinadas estruturas ou sistemas que o compõem. Assim, em regra, não se adota tal regime para objetos comuns ou padronizados cujas soluções técnicas não comportem variações significativas, embora não haja óbices à sua utilização quando se verifica, no caso concreto, oportunidade de soluções inovadoras.

a.1) Alocação de riscos: Aqui também é obrigatória a elaboração de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (art. 22, § 3º) – aplicando-se as mesmas premissas da contratação integrada. A contratação semi-integrada, também proíbe a posterior alteração dos valores contratuais, exceto nas mencionadas hipóteses do art. 133 – ou no caso de alteração do projeto básico por proposta do contratado, conforme autorizado no § 5º do art. 46.

Porém, também nessa hipótese, os riscos associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado serão sempre alocados como de sua responsabilidade integral (arts. 22, § 4º, e 46, § 5º). 1.3) Orçamento de referência: Embora a contratação semi-integrada possua projeto básico elaborado pela Administração, não é obrigatório o orçamento detalhado do custo global da obra (art. 6º, XXV, “f”).

Assim, aplicam-se as mesmas regras da contratação integrada – especialmente o art. 23, § 5º: sempre que o projeto o permitir, o valor estimado da contratação será baseado em orçamento sintético, balizado nos sistemas oficiais de custos: SINAPI ou SICRO, cabendo utilizar as demais metodologias – expedita ou paramétrica ou avaliação aproximada baseada em outras contratações similares – apenas para as frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no projeto (art. 23, § 5º). 1.4)

a.2) Julgamento da proposta: Aplicam-se as mesmas diretrizes abordadas para a contratação integrada, quanto à potencial incidência do critério de julgamento por técnica e preço, caso seja relevante avaliar e ponderar a qualidade técnica das propostas frente aos fins pretendidos pela Administração para a obra ou serviço especial de engenharia, conforme demonstrado no estudo técnico preliminar (art. 36, § 1º, inciso IV).

No mais, quanto ao elemento econômico, também na contratação integrada a avaliação da exequibilidade e do sobrepreço considera o preço global da proposta (art. 46, § 9º).

a.3) Medição e pagamento: Segue as mesmas regras da empreitada por preço global.

III.VI- CONTRATAÇÃO POR TAREFA

Contrata-se mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Pode abranger a contratação de prestadores como pedreiro, azulejista, encanador, carpinteiro, pintor etc., para executarem serviços isolados de menor dimensão. Fazendo o paralelo com a participação de pessoas físicas na licitação, não se aplica quando a contratação exigir estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar (Instrução Normativa SEGES/ME nº 116/2021).

Portanto, não se recomenda a contratação por tarefa para objetos de maior complexidade, que extrapolem a atuação cotidiana do prestador individual.

III.VII-FORNECIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

Nesse regime, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado. Pode ser vantajoso também quando os equipamentos fornecidos conjuntamente com a obra ou serviço de engenharia necessitem de manutenção e esta só possa ser realizada pela empresa contratada (ou outra por ela ligada) em situação de exclusividade, sob pena da perda da garantia ou por não existirem outros fornecedores aptos.

Nessas situações, a Administração pode acabar ficando refém de uma ou algumas empresas de manutenção e o custo da obra ou serviço de engenharia, que tinha se revelado vantajoso no início, acaba não sendo compensador.

Desta forma, permite-se de maneira mais efetiva avaliar qual, de fato, é a melhor proposta, ao considerar não só o preço da obra ou serviço, mas também o preço de sua manutenção por determinado período, evitando-se surpresas posteriores.

IV-DO DETALHAMENTO DOS ORÇAMENTOS E ETAPAS DE PROJETO

Com relação à precisão, tem-se que o nível de detalhamento esperado para o orçamento acompanha o grau de desenvolvimento do projeto. Desta forma, orçamentos elaborados na fase de anteprojeto serão menos precisos do que os elaborados na fase de projeto básico, pois neste a quantidade de informações disponíveis é maior e mais específica.

Conforme informações de projeto, o orçamento pode ser elaborado com base em metodologias expedita e paramétrica ou pode ser apresentado de forma sintética ou detalhada.

A primeira estimativa do valor orçado se dá nos estudos técnicos preliminares, de forma a se avaliar a viabilidade econômica da contratação, já que cada alternativa estudada corresponderá a uma estimativa de custos e estas estimativas devem se alinhar à disponibilidade da Administração.

No ETP, a Lei exige estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e 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.

Trata-se de fase em que o projeto ainda não possui detalhamento e precisão e, sendo assim, o orçamento obtido também possui menor precisão e pode ser definido mediante emprego de metodologias paramétrica ou expedita, para orçamentação.

O TCU define as metodologias expedita e paramétrica da seguinte:

→ A metodologia expedita é uma estimativa aproximada, preparada sem dados detalhados de engenharia, baseada em custos de investimento por unidade de capacidade. Assim, é feita em etapas muito iniciais do desenvolvimento dos projetos e, por isso, é menos precisa do que outros métodos de estimativa. Baseia-se na utilização de macroindicadores de custos médios por unidade característica do empreendimento.

→ Metodologia paramétrica: Trata-se de um outro tipo de estimativa de custos, desenvolvido quando os projetos do empreendimento já se encontram em estágio mais avançado, mas ainda não contém todos os elementos exigidos de um projeto básico. Assim, o método produz uma estimativa mais apurada do que a obtida mediante a metodologia expedita.

A partir de levantamentos preliminares obtidos com base nos anteprojetos da obra e mediante a utilização de bancos de dados, separa-se a obra nas suas principais unidades/etapas/parcelas em termos de custo. Cada unidade/etapa/parcela da obra será avaliada a partir de bancos de dados alimentados com parâmetros de obras semelhantes ou com outras referências de preços.

Aplicando-se a metodologia expedita, pode-se definir custo de edificação por metro quadrado de área construída, custo de implantação de rodovia por quilometro implantado e custo de estações de tratamento de água por unidade de vazão, por exemplo.

Um exemplo de metodologia expedita é a obtida com a utilização do CUB – custo unitário básico da construção civil, calculado pelo SindusCon-SP e pela FGV, para definição do custo por m² de imóveis padrão, em determinada base territorial.

O CUB representa um parâmetro médio, sem a consideração de custos específicos das construções, como valor do terreno, fundações especiais, elevadores, obras e serviços complementares de urbanização, etc., nos termos do constante na norma NBR 12.721.

Como exemplos de aplicação da metodologia paramétrica, pode-se determinar custos de terraplenagem com base em volume de movimentação de terra multiplicado por distância média de transporte até o aterro ou bota-fora; custo de alvenaria por metro quadrado, considerando alvenaria, chapisco e reboco de forma aglutinada; custo de paisagismo por unidade de área, etc., sempre com a consideração das estimativas de tais custos a partir de bancos de dados de obras semelhantes.

Em se tratando de estimativas preliminares e dotadas de certo grau de imprecisão, podem ser observadas variações para mais ou para menos de até 30%100 em relação ao orçamento detalhado apresentado no projeto básico.

Conclui-se que orçamentos preliminares elaborados com base em ETPs podem apresentar diferença razoável de orçamentos detalhados, desenvolvidos com base em projetos básicos, desenvolvidos como exigido no inciso XXV do art. 6º, da lei.

A Administração deve considerar esta possibilidade de alteração no orçamento final do objeto, na análise da viabilidade econômica das alternativas.

Dando sequência ao grau de precisão do orçamento e sua metodologia de desenvolvimento, a partir do ETP, serão desenvolvidos ou o termo de referência ou o anteprojeto e o projeto básico.

O termo de referência e o projeto básico são documentos com mesmo nível de precisão para as contratações e direcionados para serviços e para obras de engenharia.

Para obras, antes da elaboração do projeto básico, é desenvolvido o anteprojeto que, no caso da nova lei, pode ser o documento de referência para contratações no regime da contratação integrada.

Conforme se depreende do disposto no §5º do art. 23, o anteprojeto, sempre que possível, deve contar com orçamento sintético, reservando-se a utilização de metodologias paramétrica ou expedita somente para frações do objeto não suficientemente detalhadas. Novamente, tem-se que, conforme o grau de precisão do projeto ou de parte dele, o orçamento deverá apresentar o mesmo nível de detalhamento.

A lei define então que, para o orçamento da obra, na etapa do anteprojeto, serão aplicadas as metodologias paramétrica e expedita e o orçamento sintético, conforme o caso.

a) O **orçamento sintético** representa a relação de todos os serviços, com suas unidades de medida, quantidades e preços unitários. Os quantitativos são definidos com base nos projetos e demais documentos técnicos que definem o objeto, como cronograma, especificações técnicas e critérios de medição.

As seguintes informações mínimas devem constar no orçamento sintético:

- Título contendo: indicação da obra a que se refere; indicação da fonte e da data-base
- número do item ou subitem de serviço. Neste caso, é interessante o ordenamento dos serviços conforme sua ordem cronológica de execução;
- código do serviço na fonte ou tabela referencial de custos escolhida ou código da composição própria de preços utilizada *que deve ser detalhada nos demais documentos técnicos que acompanham o edital, quando elaborada pela contratante;*
- descrição do serviço;
- unidade de medida;
- quantidade do serviço;
- preço unitário e preço total do serviço.
- indicação das taxas de BDI e de encargos sociais utilizadas. Tais informações também podem constar no título da planilha.

Para o caso da utilização de diferentes fontes referenciais para os preços, a planilha do orçamento sintético deve contemplar também coluna com a indicação do código do preço e a respectiva fonte utilizada.

Para orçamentos que se utilizem de uma única fonte, a informação pode ser colocada junto ao título, mas o ideal é que também sejam informados os códigos de cada preço em tal fonte.

É vedada a utilização de unidades de medida genéricas ou imprecisas, como as que indicam “verba”, “diversos” ou “contingências” conforme jurisprudência

Dando sequência, para o projeto básico, o nível de detalhamento exigido para o orçamento foi o disposto na alínea f do inciso XXV do art. 6º.

CONTRATANTE:		Empresário:		Revisão:		
Autor/Registro no órgão profissional:						
Assinatura do Responsável Técnico:		Data Base:		Data de Emissão:		
DESCRIÇÃO DA OBRA/SERVIÇO:						
ITEM	CPU	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANTIDADE	PREÇO EM REAIS (R\$)	
					UNITÁRIO	TOTAL
				SUB-TOTAL		
				SUB-TOTAL		
				SUB-TOTAL		
				SUB-TOTAL		
				TOTAL GERAL		

A partir do quadro acima, tem-se que o serviço de código no SINAPI 97141 (que não contempla o fornecimento dos tubos) foi representado em sua composição, mediante o consumo esperado para os insumos de retroescavadeira (custos horários produtivos e improdutivos), pasta lubrificante para tubos e conexões com junta elástica, mão de obra de assentador de tubos e serventes; cada um com seus custos unitários que, somados, perfizeram o valor de R\$8,74/m de custo unitário do serviço.

Ao definir determinada tabela referencial como fonte de preços do orçamento, o orçamentista remete o documento à respectiva composição de preço unitário definida na tabela.

Necessário lembrar que, quando se fala em custo, não se tem ainda o cômputo do BDI. Após aplicado o BDI, o termo apropriado será 'preço'. Quanto a isto, temos que algumas tabelas referenciais divulgam custos, como SINAPI e SICRO e outras divulgam preços, como a tabela TPU do DER/SP.

Conforme determina o artigo 18, inciso IV, a composição dos preços utilizada para formação do orçamento deve constar no processo licitatório ou, em se tratando de tabela oficial de acesso público, basta sua indicação. Tem-se o seguinte quadro resumo:

Documento	Orçamento
Estudos Técnicos Preliminares	- Art. 18, §1º, 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; - Utilização das metodologias paramétrica e expedita
Termo de Referência	- Art. 6º, XXIII - 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 de preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; - Orçamento sintético e orçamento detalhado
Anteprojeto	- Art. 23, §5º: Sempre que possível e o anteprojeto permitir deve-se elaborar orçamento sintético, reservando o uso da metodologia expedita ou paramétrica para frações do empreendimento não suficientemente detalhadas. - Utilização do orçamento sintético e das metodologias paramétrica e expedita
Projeto básico	- Art. 6º, XXV - f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (exceção parcial para semi-integrada e exceção para integrada) - Orçamento detalhado, podendo o edital apresentar o orçamento sintético

Definido o orçamento detalhado, relevante discutir a exclusão de sua obrigatoriedade para os regimes de execução dos incisos V e VI do art. 46106, relativos à contratação integrada e contratação semi-integrada, respectivamente.

A contratação integrada não tem obrigação de apresentar orçamento com tal nível de detalhamento, já que não há obrigatoriedade de licitação com projeto básico.

Para a contratação semi-integrada, apesar da exigência legal de que a licitação se dê com base em projeto básico, não foi exigida a apresentação de orçamento detalhado, mas é importante ressaltar que o §5º do art. 23 definiu, ao menos, a necessidade de orçamento sintético:

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto. (g.n.)

Uma possível explicação para que a exigência do orçamento detalhado não tenha alcançado o regime da contratação semi-integrada reside no fato de que em tal regime de contratação existe maior flexibilidade para alteração do projeto básico, conforme soluções que podem ser propostas pelo contratado, nos termos do §5º do artigo 46: “desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico”, tudo de acordo com a definição das obrigações de resultado e de meio identificadas na matriz de risco.

Trata-se da admissão de tecnologias inovadoras e mais eficientes, desconhecidas pela Administração e, portanto, que não comportam mesmo nível de detalhamento de demais parcelas do objeto. Por fim, o §6º do art. 23 determina que as propostas fornecidas pelas licitantes devem apresentar o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético apresentado para as contratações nos regimes da integrada e semi-integrada.

Para os demais regimes de execução, o projeto básico apresentado deve conter o orçamento detalhado.

b) **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 desta Lei;

O orçamento detalhado ou analítico é aquele que apresenta o conjunto das Composições de Custos Unitários para cada um dos serviços da planilha do orçamento sintético, além da taxa de BDI e dos encargos sociais (ES).

Cada composição discrimina cada um dos insumos (mão de obra, material, equipamentos, veículos, etc.), unidades de medida, produtividade e consumo para a realização do serviço, seu custo unitário e parcial.

c) **Fontes do orçamento**

As possíveis fontes do orçamento para obras e serviços de engenharia são listadas no §2º do art. 23 e devem ser definidas seguindo expressamente a ordem indicada a seguir:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

...

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos

especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de

preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Outra observação relevante é que o dispositivo exclui a previsão da possibilidade de utilização de pesquisa de preços com fornecedores, fonte que constou de forma expressa no inciso IV do §1º do mesmo artigo, que trata da aquisição de bens e contratação de serviços em geral, ou seja, que não são de engenharia.

Para objeto de engenharia, a única possibilidade de consulta mantida foi a contratações similares de órgãos da Administração Pública, item que deve ser considerado com parcimônia e objeto dos devidos ajustes, já que diferentes aspectos da contratação, como prazo, regime de execução e condições locais podem afetar consideravelmente os preços dos contratos.

A desconsideração da pesquisa de preços com fornecedores denota uma maior preocupação da Lei com o detalhamento do orçamento, incluindo a utilização de fontes de preço oficiais e composições dos serviços.

Aqui, é importante diferenciar a pesquisa de mercado, também citada em outros dispositivos da lei e considerada na fase de planejamento, da pesquisa de preços com fornecedores, citada no art. 23.

A primeira se refere à consulta feita junto ao mercado para levantamento das soluções possíveis para o atendimento do objetivo, que pode incluir uma pesquisa preliminar dos preços envolvidos, nos termos das metodologias expedita e paramétrica, anteriormente abordadas.

Já a pesquisa de preços é propriamente a consulta do valor cobrado pelas empresas para a realização de determinadas atividades.

Por não constar no rol de fontes do §2º do art. 23, vislumbra-se a possibilidade de uso de pesquisa de preços com fornecedores apenas em casos excepcionais, como a aquisição de algum equipamento, por exemplo, dentro da contratação de uma obra ou de serviços. Assim, seria possível utilização da pesquisa de preços para poltronas a serem instaladas na construção de um teatro ou um determinado aparelho de ar-condicionado, a ser instalado na obra de uma unidade básica de saúde.

Neste caso, a Administração deve seguir procedimentos técnicos, devidamente formalizados e pode-se citar como referência a Instrução Normativa IN SEGES/ME nº 65/2021 que, apesar de informar expressamente não ser aplicável a obras e serviços de engenharia, é aplicável para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Na IN 65, constam as informações mínimas a serem juntadas nos processos de contratação, como identificação do responsável pela elaboração da pesquisa, fontes consultadas, preços coletados, método estatístico utilizado, memória de cálculo e justificativa da escolha dos fornecedores. Também é indicada a necessidade de utilização de mínimo de três preços de fornecedores distintos, tratamento estatístico dos valores recebidos, com a desconsideração de valores que apresentem visível distorção em relação dos demais e a consideração de média, mediana ou menor dos valores obtidos. Mas, novamente, ressalta-se que a pesquisa com fornecedores deve ocorrer em regime de exceção e limitada a itens específicos da obra ou serviço.

O §3º do artigo 23, reconhece outros sistemas próprios dos entes federativos que podem ser utilizados nas contratações que não envolvam recursos da União.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

Contratações que envolvam somente recursos estaduais ou municipais ou ainda uma composição de ambos, também podem se valer de fontes em outros sistemas de custos adotados, a exemplo da tabela de preços unitários (TPU) elaborada pelo DER - Departamento de Estradas de Rodagem, frequentemente utilizada como fonte para elaboração de orçamentos de obras e serviços na área de transportes, pelos municípios piauienses ou ainda as tabelas de preços divulgadas pela Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras do estado do Piauí e outras com as listagens de preços da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Considerando que o conteúdo dos parágrafos 5º e 6º já foram tratados no item anterior, resta tratar do parágrafo 4º que estabelece a comprovação dos preços com o praticado no mercado, utilizando-se notas fiscais em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, apenas quando não for possível a utilização das fontes já comentadas, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Trata-se de situação excepcional e que deverá ser analisada no caso concreto, devendo a Administração comprovar a impossibilidade de utilização das fontes expressamente citadas nos demais parágrafos do art. 23.

d)BDI e Encargos Sociais

Como visto, a taxa de BDI é o valor que deve multiplicar os custos diretos para se chegar ao preço final do empreendimento e é parte do orçamento, assim como os encargos sociais.

Na lei, a taxa do BDI e os encargos sociais são citados como componentes do orçamento, no §2º do art. 23 e também como informações a serem requeridas de forma detalhada do licitante vencedor, juntamente com sua proposta, no §5º do art. 56.

Na avaliação dos preços orçados e contratados, não é adequada a análise de somente um destes componentes (BDI ou custos diretos), pois, eventualmente, um valor superestimado de um pode ser compensado por um valor inferior de outro.

Art.56.

§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato

A Lei estabeleceu o controle dos custos por meio de fontes referenciais e oficiais de preços e requereu, de forma expressa, a consideração do BDI no orçamento e na proposta contratada, portanto ambas as parcelas devem ser avaliadas: BDI e custos.

A análise do BDI é importante para tornar transparente o que o orçamento e a proposta contratada consideraram como custos indiretos e possibilitar a verificação da adequação dos parâmetros utilizados, principalmente quanto a tributos, possibilitando sua alteração em caso de criação, extinção ou alterações, como a ocorrida com a desoneração da folha de pagamento.

Outro aspecto relevante do controle do valor do BDI reside na possibilidade de sua aplicação a preços novos, incluídos por termos de aditamento. Pois, ainda que o novo preço seja estabelecido com base em custo referencial de tabela oficial, a aplicação de um BDI desarrazoado pode levar à prática de um sobrepreço final.

O BDI representa todas as despesas indiretas, impostos incidentes sobre o preço de venda e o lucro do construtor que devem ser aplicados ao custo direto, para se obter o preço final de um empreendimento.

Inclui taxa de rateio da administração central, seguros, riscos e imprevistos, despesas financeiras, lucro e alguns impostos.

A fórmula indicada para cálculo do BDI pela jurisprudência do TCU é a seguinte:

$$BDI = \left[\frac{(1 + (AC + S + R + G))(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)} - 1 \right] \times 100$$

Em que:

AC é a taxa de rateio da administração central; S é uma taxa representativa de seguros;

R corresponde aos riscos e imprevistos;

G é a taxa que representa o ônus das garantias exigidas em edital;

DF é a taxa representativa das despesas financeiras; L corresponde à remuneração bruta do construtor;

I é a taxa representativa dos tributos incidentes sobre o preço de venda (PIS, Cofins, CPRB e ISS).

O Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário é utilizado como referência para análise de valores da taxa de BDI.

Nele são definidos valores de referência por tipo de obra tanto para a taxa, em si, quanto para suas parcelas, determinados mediante estudos amostrais.

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA - 1º QUARTIL, MÉDIO E 3º		
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	M
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,

Tabela 1: Valores médios e dos quartis do BDI por tipo de obra

Fonte: Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário

Como ressaltado no Acórdão:

As faixas estabelecidas com os 1º e 3º quartis não traduzem a ideia de que esses valores equivalem a limites mínimos e máximos de referência admitidos para o BDI, como ficou consignado com as faixas dos acórdãos anteriores. As faixas com os quartis apenas informam os percentuais associados a essas duas medidas estatísticas, sem nenhum pré-julgamento quanto a serem máximos ou mínimos absolutos. No caso de valores de BDI que destoem dos percentuais apresentados, deverão ser eles, nos orçamentos de referência, adequadamente justificados pelos gestores.

Portanto, trata-se de valores referenciais e não deve haver fixação de taxas de BDI pelo edital, já que as empresas possuem condições peculiares de funcionamento que podem e devem ser consideradas pelos orçamentistas, como seu porte, carteira atual de contratos, custos administrativos, localização, situação econômico-financeira, etc., resultando em diferentes custos indiretos.

Portanto, trata-se de valores referenciais e não deve haver fixação de taxas de BDI pelo edital, já que as empresas possuem condições peculiares de funcionamento que podem e devem ser consideradas pelos orçamentistas, como seu porte, carteira atual de contratos, custos administrativos, localização, situação econômico-financeira, etc., resultando em diferentes custos indiretos.

e) BDI diferenciado

O Acórdão 2622/13 do TCU Plenário indica a possibilidade de utilização de taxa de BDI diferenciado nos termos da Súmula TCU 253/2010:

“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”.

Com relação ao assunto, vale ressaltar as hipóteses citadas no referido Acórdão:

A adoção de uma taxa de BDI reduzida somente se justifica no caso de fornecimento de materiais e equipamentos que possam ser contratados diretamente do fabricante ou de fornecedor com especialidade própria e diversa da contratada principal e que constitua mera intermediação entre a construtora e o fabricante, tendo em vista que essa não é a atividade-fim da empresa ser contratada para a execução da obra, conforme entendimento contido no voto que embasou o Acórdão 1.785/2009-TCU-Plenário: ‘(...) a redução do BDI ocorre quando a intermediação para fornecimento de equipamentos é atividade residual da construtora’.

Além disso, o BDI diferenciado aos demais materiais e equipamentos adquiridos pela construtora usualmente processados, transformados ou consumidos na obra para a execução de serviços comuns, como são os insumos que compõem a produção de concretos aplicados na obra e os equipamentos básicos e materiais secundários e auxiliares, tais como: bombas, telhas, parafusos, graxa, lubrificantes etc. Nesses casos, justifica-se a adoção da taxa de BDI normal, isto é, aquela adotada para os serviços de engenharia previstos nos orçamentos de obras públicas.

Quanto ao valor significativo dos itens em análise para aplicação ou não de taxa de BDI diferenciado, o Acórdão estabelece que deverá ser definido em cada caso concreto.

O Acórdão também indicou valores referenciais para o BDI diferenciado:

BDI DIFERENCIADO	VALORES MÉDIO E DOS QUARTIS		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil
	11,10%	14,02%	16,80%

f) Encargos Sociais

Os valores dos custos com encargos sociais e trabalhistas são expressos como um percentual sobre os salários, de formas diferentes conforme regime de trabalho mensal ou horista e conforme for aplicável ou não o regime de desoneração da folha de pagamento.

Segundo o Manual “Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas” do TCU:

Mão de Obra Horista

Os custos com a mão de obra horista são apropriados considerando-se apenas as horas efetivamente trabalhadas. No cálculo dos encargos sociais também devem ser considerados o repouso semanal remunerado e os feriados, pois essas parcelas são pagas aos empregados complementarmente.

O percentual de encargos sociais para horistas incide normalmente sobre o salário de operários remunerados por horas efetivamente trabalhadas, tomadas por apontadores, de forma que as composições de custo direto comumente consideram encargos sociais dos horistas (pedreiros, serventes, carpinteiros, armadores etc.).

Mão de Obra Mensalista

Os custos com a mão de obra mensalista são apropriados pela permanência dos trabalhadores, ou seja, considerando o total de horas remuneradas, independentemente do período efetivamente trabalhado, não sendo considerados no cálculo dos encargos sociais os feriados e o repouso semanal

remunerado. O percentual de encargos para mensalistas incide habitualmente sobre o salário de integrantes da equipe técnica e administrativa da obra.

O regime de desoneração da folha de pagamento substitui a contribuição previdenciária patronal de 20% (INSS) sobre o total da folha pela contribuição previdenciária, com alíquota de 4,5%, sobre o valor da receita bruta.

Conforme livro de Cálculos e Parâmetros do SINAPI, Em 19 de julho de 2013 foi publicada a Lei nº 12.844/2013 que altera os Artigos 7º, 8º, 9º e o Anexo I da Lei nº 12.546/2011 e o Artigo 14, da Lei nº 11.774/2008, alterando os setores a serem beneficiados com o regime de desoneração da folha de pagamento.

Em 31/12/2021, foi publicada a **Lei nº 14.288, postergando o prazo de validade da desoneração até 31 de dezembro de 2023 e em 27 de dezembro de 2023 foi publicada a Lei nº 14.784 que prorrogou o prazo para 31 de dezembro de 2027.**

Foram mantidos no regime de desoneração os setores:

· Construção Civil, enquadrados nos seguintes grupos da CNAE 2.0: 412 – Construção de Edifícios; 432 – Instalações Elétricas, Hidráulicas e Outras Instalações em Construções; 433 – Obras de Acabamento; 439 – Outros Serviços Especializados para Construção (4391-6 – Obras de Fundações e 4399-1 – Serviços Especializados para Construção não especificados anteriormente).

· As empresas de transporte ferroviário de passageiros, enquadradas nas subclasses 4912-4/01 e 4912-4/02 da CNAE 2.0.

· As empresas de transporte metroferroviário de passageiros, enquadradas na subclasse 4912-4/03 da CNAE 2.0.

· Construção de Obras de Infraestrutura, enquadrados nos seguintes grupos da CNAE 2.0: 421 – Construção de Rodovias, Ferrovias, Obras Urbanas e Obras-de-Arte Especiais; 422 – Obras de Infraestrutura para Energia Elétrica, Telecomunicações, Água, Esgoto e Transporte Por Dutos; 429 – Construção de Outras Obras de Infraestrutura; 431 – Demolição e Preparação do Terreno.

Como exemplo, têm-se os encargos sociais adotados pelo SINAPI para o estado de São Paulo, com e sem a consideração da desoneração:

Apêndice 25 – Encargos Sociais – São Paulo					
SÃO PAULO					
VIGÊNCIA A PARTIR DE 12/2022					
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	ENCARGOS SOCIAIS SOBRE A MÃO DE OBRA			
		COM DESONERAÇÃO		SEM DESONERAÇÃO	
		HORISTA	MENSALISTA	HORISTA	MENSALISTA
		%	%	%	%
GRUPO A					
A1	INSS	0,00%	0,00%	20,00%	20,00%
A2	SESI	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
A3	SENAI	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
A4	INCRA	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
A5	SEBRAE	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
A6	Salário Educação	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
A7	Seguro Contra Acidentes de Trabalho	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
A8	FGTS	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%
A9	SECONCI	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
A	Total	17,80%	17,80%	37,80%	37,80%
GRUPO B					
B1	Repouso Semanal Remunerado	17,98%	Não incide	17,98%	Não incide
B2	Feridos	4,69%	Não incide	4,69%	Não incide
B3	Auxílio - Enfermidade	0,87%	0,66%	0,87%	0,66%
B4	13º Salário	11,04%	8,33%	11,04%	8,33%
B5	Licença Paternidade	0,07%	0,05%	0,07%	0,05%
B6	Faltas Justificadas	0,74%	0,56%	0,74%	0,56%
B7	Dias de Chuvas	1,35%	Não incide	1,35%	Não incide
B8	Auxílio Acidente de Trabalho	0,11%	0,08%	0,11%	0,08%
B9	Férias Gozadas	11,51%	8,68%	11,51%	8,68%
B10	Salário Maternidade	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%
B	Total	48,40%	18,39%	48,40%	18,39%
GRUPO C					
C1	Aviso Prévio Indenizado	4,82%	3,64%	4,82%	3,64%
C2	Aviso Prévio Trabalhado	0,11%	0,09%	0,11%	0,09%
C3	Férias Indenizadas	2,29%	1,73%	2,29%	1,73%
C4	Depósito Rescisão Sem Justa Causa	2,70%	2,03%	2,70%	2,03%
C5	Indenização Adicional	0,41%	0,31%	0,41%	0,31%
C	Total	10,33%	7,80%	10,33%	7,80%
GRUPO D					
D1	Reincidência de Grupo A sobre Grupo B	8,62%	3,27%	18,30%	6,95%
D2	Reincidência de Grupo A sobre Aviso Prévio Trabalhado e Reincidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,41%	0,31%	0,43%	0,33%
D	Total	9,03%	3,58%	18,73%	7,28%
TOTAL (A+B+C+D)		85,56%	47,57%	115,26%	71,27%

V- DOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE E EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS

As hipóteses de desclassificação das propostas constam no art. 59 da Lei, com a observação, em seu parágrafo primeiro, de que a verificação da conformidade poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

Inicialmente, têm-se as previsões dos incisos I e II, relativas às propostas com vícios insanáveis e às propostas que não obedecerem às especificações técnicas, o que ilustra sua incompatibilidade com o objeto.

A seguir, têm-se os incisos III e IV relacionados à exequibilidade dos preços e sua relação com o orçamento, abordados na sequência.

Por fim, o inciso V ressalta a desclassificação por desconformidade com outras exigências do edital somente em casos em que se verifique a impossibilidade de saneamento. De fato, para falhas que não tragam vantagens à licitante e que não impliquem em prejuízos das demais proponentes e nem atrapalhem o julgamento objetivo, deve ser oportunizada a correção ou, conforme o caso, a Administração pode optar por relevá-las, em observância aos princípios do interesse público, da razoabilidade, competitividade e economicidade.

A lei estabeleceu diversos mecanismos que possibilitam o controle dos preços orçados e dos preços contratados que, em conjunto com as demais atividades de acompanhamento da execução contratual e entrega das obras e serviços, buscam garantir a economicidade da contratação.

Para **ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS** prevista no art. 59 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, será realizada mediante análise dos valores propostos para os seguintes itens da proposta, nesta ordem:

- 1º- Benefícios e Despesas Indiretas – BDI;
- 2º- Mão de obra, com e sem encargos sociais, complementares e adicionais;
- 3º- Custo horário produtivo e improdutivo dos equipamentos;
- 4º - Demais materiais da parte A e B da Curva ABC do orçamento da licitação; e
- 5º- preços unitários.

Constatada a inexecutabilidade em uma das etapas da análise, **fica dispensada a avaliação dos itens subsequentes.**

A **ANÁLISE DO BDI:** a licitante deverá encaminhar as composições de BDI adotadas na proposta e a análise se dará pela verificação dos tributos considerados, verificando-se a base de cálculo e a alíquota consideradas. Caso algum BDI apresentado tenha base de cálculo distinta ou a alíquota diferente daquela adotada pelo órgão demandante, além da composição, a licitante deverá encaminhar documentos que comprovem as alterações realizadas nos referidos itens. Será considerada **inexequível a proposta cujas alterações de BDI relativas aos tributos não sejam comprovadas.**

A **ANÁLISE DOS VALORES CONSIDERADOS PARA MÃO DE OBRA:** a licitante deverá encaminhar demonstrativo de todos os salários básicos, respeitada a unidade (hora ou mês), e dos valores referentes aos encargos sociais, complementares e adicionais, adotados na sua proposta. Caso os encargos sociais complementares e adicionais sejam diferentes daqueles considerados pelo órgão demandante, caberá à licitante apresentar documentos comprobatórios dos valores adotados. A lista dos salários deverá respeitar os cargos e funções conforme classificados no grupo de mão de obra do orçamento referencial da licitação, desconsiderando os que não se enquadrem. Será **considerada inexequível a proposta que apresentar, para os cargos incluídos nos itens da parte A e B da Curva ABC do grupo de mão de obra da planilha**

1º- um ou mais salários básicos inferiores a **75% dos salários considerados pelo órgão demandante**, respeitada a função, ou não atender aos valores definidos na Convenção Coletiva vigente na data base do orçamento referencial; e

2º- um ou mais encargos sociais complementares e adicionais **inferiores a 75% dos considerados pelo órgão demandante**, respeitada a função.

A **ANÁLISE DO CUSTO HORÁRIO PRODUTIVO E IMPRODUTIVO DOS EQUIPAMENTOS:** a licitante deverá encaminhar demonstrativo do custo horário produtivo e improdutivo de todos os equipamentos adotados na sua proposta. Somente será aceita a dedução ou redução das parcelas referentes à depreciação e ao custo de capital, cabendo à licitante identificar a sua aplicação em cada equipamento e comprovar a propriedade, por meio Certificado de Registro e Licenciamento, Notas Fiscais de compra ou outros documentos idôneos. Caso a licitante opte por locar os equipamentos, deverão ser especificados claramente os valores referentes a custo de operação, manutenção e mão de obra aplicados na proposta. **Somente serão aceitas as cotações de locação com data anterior à entrega das propostas, podendo retroagir os preços unitários das cotações à data base da licitação, com a apresentação de um demonstrativo que identifique o índice considerado.** A lista dos equipamentos deverá respeitar aqueles constantes do orçamento referencial da licitação, sendo admitidas alterações, desde que sejam indicadas as substituições, respeitadas as características mínimas exigidas para o equipamento substituído. Será calculado o custo horário produtivo e improdutivo dos equipamentos com base nos valores de mão de obra e do preço do óleo diesel informados e comprovados pela licitante. As parcelas referentes à depreciação e custo de capital aplicadas sobre um equipamento serão desconsideradas no cálculo do custo horário produtivo e improdutivo quando devidamente comprovadas a sua redução ou dedução. **Será considerada inexequível a proposta que apresentar, para os equipamentos incluídos nos itens da parte A e B da Curva ABC dos equipamentos previstos em planilha, um ou mais custo horário de equipamento produtivo ou improdutivo inferior aos comprovados pelas cotações apresentadas.**

A **ANÁLISE DOS PREÇOS DOS DEMAIS MATERIAIS DA PARTE A E B DA CURVA ABC DO ORÇAMENTO REFERENCIAL:** a licitante, com base na lista dos demais materiais da curva ABC disponibilizada, deverá encaminhar a lista com todos os preços dos materiais considerados em sua proposta. Para materiais com preços diferentes dos adotados pelo órgão demandante, deverão ser apresentadas as cotações dos itens que compõem a parte A e B da curva (95%). Para os demais materiais da curva ABC, a licitante apresentará cotações somente se o preço considerado tenha uma redução superior a 25% do preço adotado pelo órgão demandante. **Somente serão aceitas as cotações com data anterior à entrega das propostas, podendo retroagir os preços unitários das cotações à data base do orçamento referencial, com a apresentação de um demonstrativo que identifique o índice considerado.** Será considerada **inexequível a proposta que apresentar preços dos materiais, inferiores aos comprovados pelas cotações apresentadas.**

A **ANÁLISE FINAL DOS PREÇOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS CONSTANTES DA PROPOSTA:** para fins de confirmação da exequibilidade da proposta, será elaborada uma nova planilha orçamentária paradigma, que terá como base o orçamento referencial, ajustando os dados encaminhados pela licitante, desde que comprovados. **Será considerada inexequível a proposta que apresentar preço unitário, considerados somente os serviços constantes da parte A e B de sua Curva ABC, inferior a 75% da planilha orçamentária.**

Havendo indícios de inexecutabilidade da proposta de preços, ou na hipótese de necessidade de esclarecimentos complementares e saneamentos, poderão ser realizadas diligências para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta. Tal medida visa assegurar a celeridade processual e a proteção do interesse público, podendo-se adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:

- 1º- Questionamentos junto ao proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexecutabilidade;
- 2º- Pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;
- 3º- Verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração Pública ou com a iniciativa privada, considerando os 12 (doze) últimos meses anterior a data de abertura do certame;
- 4º- Verificação de notas fiscais dos objetos adquiridos pelo proponente;
- 5º- Pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;
- 6º- Estudos setoriais;
- 7º- Consultas às Secretarias de Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal;
- 8º- Demais verificações que porventura se fizerem necessárias.
- 9º- Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, desde que não haja majoração do preço.

É importante registrar que a inobservância, por parte da licitante, **da resposta integral** a todos os questionamentos formulados na fase de diligência implicará em sua **imediata desclassificação**, sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas na legislação vigente.

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

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 4.370/2023 – Primeira Câmara, ao tratar de erros ou falhas nas Planilhas de Composição de Preços, entende que tais equívocos podem ser sanados desde que **não alterem a substância das propostas**. Nesse mesmo julgado, o TCU reforça a **responsabilidade de indicar, de forma clara e objetiva, as inconsistências que devem ser corrigidas na planilha de preços apresentada pelo licitante.**

Ressalta-se que as propostas potencialmente vantajosas não podem ser descartadas por meros erros “internos” e sanáveis.

Serão **CONSIDERADOS ERROS PASSÍVEIS DE SANEAMENTO:**

- 1º- Erros de digitação, cálculos ou ausência de itens podem ser corrigidos por meio de diligência, sem que a Administração altere o valor global da proposta;
- 2º- Erros no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime;
- 3º- Erros materiais, como erros de digitação ou mesmo a falta de rubrica ou assinatura na proposta, desde que não conduzam a uma elevação da pontuação ou à melhoria das condições de competitividade de proposta;
- 4º- Erros formais, quando documento é produzido de forma diversa da exigida, o qual não vicia e nem torna inválido o documento, como por exemplo, proposta em padrão diverso do modelo exigido no edital.

Serão **CONSIDERADOS ERROS INSANÁVEIS:**

Os Erros insanáveis que levam o licitante a ser desclassificação de forma imediata são:

- 1º- Informações incompatíveis: valores ou dados que não fecham e mudam o conteúdo da proposta;
- 2º- Planilha de preços com erro estrutural: quando o equívoco não é apenas um detalhe, mas compromete o valor total e a lógica da proposta;
- 3º- Acréscimo de quantidade de itens originais;
- 4º- Decréscimo ou supressão de quantidade de itens originais;
- 5º- Inclusão de itens novos ou descontos inferiores ao ponto de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Quanto aos **COEFICIENTES**, tem-se:

Em relação as alterações dos coeficientes por parte do licitante, é válido registrar que conforme o **Acórdão 2009/2025-Plenário do TCU**, na licitação de obra pública, é permitido à empresa licitante apresentar proposta com coeficientes de produtividade diferentes daqueles estabelecidos pela Administração como parâmetro, contanto que isso não represente potencial jogo de planilha ou comprometa a exequibilidade da proposta.

Nesse caso, por envolver a apresentação de composições de preços diferentes das previstas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), **deve o poder público avaliar se os custos dos insumos são coerentes com os preços de mercado e se os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.**

Para a **verificação das alterações nos coeficientes**, deverá ser realizada diligência junto à licitante, a fim de que esta comprove a metodologia adotada para justificar as modificações apresentadas. Caso contrário, **a licitante poderá ser desclassificada.**

Quanto ao **SOBREPREGO**:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

- I - contiverem vícios insanáveis;
- II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;
- III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
- IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
- V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do **caput** deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

Os três últimos parágrafos deste artigo tratam dos casos de obras e serviços de engenharia, impondo:

- a) Os elementos da proposta a serem considerados para efeito de determinação de exequibilidade e de sobrepreço são: preço global, quantitativos e seus preços unitários relevantes.
- b) São inexequíveis as propostas com valores inferiores a 75% daquele orçado pela Administração;
- c) Deve ser exigida garantia adicional de propostas com valores inferiores a 85% daquele orçado pela Administração, em montante equivalente à diferença entre o preço proposto e o valor de referência da licitação;

O sobrepreço restará configurado sempre que o preço orçado ou contratado for expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

LV1 - **sobrepreço**: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, **seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;**

Esta análise **pode ser realizada para cada um dos preços**, se a licitação ou contratação for pelo **regime de preços unitários**, ou pelo **valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada.**

O artigo 23 afirma que “o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado”, e de que, na referência prioritária de fonte para os preços, contida no inciso I do § 2º do mesmo artigo, a Lei afirma que os preços serão “menores ou iguais” aos apresentados no SINAPI e no SICRO.

Entretanto, há que considerar casos particulares, em que o orçamentista pode considerar efeitos mercadológicos sobre determinados preços e serviços que admitam alguma flutuação acima dos valores definidos em tabelas de referência. Trata-se de mais um caso que deverá ser analisado à luz de suas especificidades.

A lei apresenta alguns exemplos de situações que configuram o superfaturamento e que não se limitam a preços orçados e contratados:

LVII - **superfaturamento**: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

Com relação ao orçamento, preços acima dos preços referenciais de mercado podem caracterizar sobrepreço e a contratação, execução e pagamento dos serviços com sobrepreço é uma das situações que geram o superfaturamento.

Pode-se dizer que o sobrepreço é o dano potencial e o superfaturamento é o dano consumado à economicidade, provocado ou não pela contratação de preços acima dos preços de mercado.

Avaliação da exequibilidade e de sobrepreço	
Preços Unitários	• Critério de aceitabilidade de preço unitário fixado pelo edital para preços relevantes, conforme mercado correspondente, §3º, art. 59. • Limites de preços unitários definidos no art. 23, §2º.
Preço Global	• Critério de aceitabilidade de preço global fixado pelo edital, §3º, art. 59. • valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração são considerados inexequíveis – §4º, art. 59 e atentar para §2º do art. 59.

A questão de critérios de aceitabilidade de preços volta a aparecer no §3º do artigo 59, que estabelece que, para avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, **serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.**

Os incisos III e IV do artigo 59 preveem desclassificação das propostas que apresentarem preços inexequíveis ou acima do valor orçado para a contratação ou que não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração.

Como visto, **os preços unitários** serão analisados na forma determinada no §3º do artigo 59.

Os preços globais possuem limite superior no valor orçado e inferior em 75% deste valor, conforme §4º, que dispõe: **no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.**

Ressalta-se que o entendimento jurisprudencial dos Tribunais de Contas é que a inexequibilidade eventualmente identificada nas propostas é de **presunção relativa**, devendo ser franqueado ao proponente a demonstração de que sua proposta é viável para a execução dos serviços, na forma definida no edital. Espera-se que seja dado o mesmo tratamento para a questão na interpretação da nova Lei.

Ainda em relação ao valor proposto, a **Lei exige a apresentação de garantia adicional nas contratações de obras e serviços de engenharia quando a proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração**, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis, conforme §5º do art. 59. Trata-se de mais um recurso que busca assegurar a execução do contrato no preço pactuado.

Após o julgamento, a Lei nº 14.133/2021 determina que o licitante vencedor reelabore sua proposta e a apresente à Administração, contendo importante detalhamento, com a indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como o detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), §5º do artigo 56.

Este detalhamento é essencial para o atendimento ao previsto no artigo 134, que dispõe sobre a necessidade de alteração dos preços contratados, se houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais.

VI-DAS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS

a) Qualificação profissional x operacional

A qualificação técnico- operacional representa a capacidade das empresas (pessoas jurídicas) em unir e coordenar mão de obra, equipamentos, máquinas e materiais para execução de determinado objeto, similar ao que se pretende contratar, num determinado intervalo de tempo, também proporcional ao prazo de projeto.

Difere, portanto, da qualificação técnico-profissional, que demonstra a expertise do profissional na condução, acompanhamento, ou mesmo execução de determinados serviços ou obras.

A Lei Federal nº 14.133/2021 trata das duas avaliações no artigo 67, incorporando importantes entendimentos da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Considerando que, frequentemente, os Tribunais se deparam com representações que questionam exigências de qualificação técnica restritivas que extrapolam a previsão da lei – e tendo em vista se tratar da aplicação de uma lei nova –, ater-se ao texto legal mostra-se um caminho para evitar questionamentos e impugnações pela via administrativa e/ou intentadas junto aos Tribunais.

b) Qualificação técnico- profissional

A qualificação técnico- profissional (também conhecida como capacitação técnico-profissional, ou ainda, capacidade técnico-profissional) foi definida no inciso I do art. 67 como a comprovação de que o profissional, devidamente registrado no conselho profissional, é detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.

O documento que demonstra essa qualificação técnica é a Certidão de Acervo Técnico – CAT ou, ainda, a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, entendimento que deve prevalecer para a nova lei.

Nesse sentido, a Resolução CONFEA nº 1.137, de 31.03.2023, adaptou os procedimentos para emissão da ART e do Acervo Técnico aos artigos 67, 88 e 123 da nova lei.

O art. 47 da Resolução CONFEA nº 1.137/2023 define que a Certidão de Acervo Técnico-Profissional (CAT) é o “instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional. O conteúdo da CAT é definido pelo art. 50 da Resolução:

Art. 50. A CAT, emitida em nome do profissional conforme o Anexo II, deve conter as seguintes informações:

- I – identificação do responsável técnico;
- II – dados das ARTs;
- III – observações ou ressalvas, quando for o caso;
- IV – local e data de expedição;
- V – autenticação digital; e
- VI – o objeto contratado, se disponível.

Parágrafo único. A CAT poderá ser emitida por meio eletrônico desde que atendidas as exigências de análise da documentação relativa ao caso específico.

A nova lei não diz sobre o vínculo do profissional detentor do acervo técnico com a empresa licitante, diferentemente do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispunha: “capacitação técnico- profissional: comprovação do licitante de **possuir em seu quadro permanente**, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, **detentor de atestado de responsabilidade técnica** por execução de obra ou serviço de características semelhantes (...)”.

Observa-se que o inc. I do art. 67 permite o entendimento de que, para a fase de habilitação, será suficiente a “apresentação de profissional” detentor da CAT encaminhada para a comprovação da experiência exigida no Edital, deslocando para o Contrato a comprovação do vínculo com este profissional.

Vale lembrar que o profissional indicado deverá participar da obra ou do serviço, admitindo sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, conforme o §6º do art. 67.

Seguindo o mesmo raciocínio aplicável à Lei nº 8.666/93, a comprovação do vínculo poderá se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

Como no diploma anterior, permanece a permissão para que a comprovação da capacidade profissional ocorra por meio de “execução de obra ou serviço de características semelhantes”, ou seja, não necessariamente idênticas.

Destarte, é vedada prova de experiência anterior em itens de serviços com especificações técnicas excessivas que não sejam justificáveis para assegurar o cumprimento das obrigações, sendo que tais justificativas deverão integrar o processo administrativo da contratação, no estudo técnico preliminar ou outro documento da fase de planejamento da contratação.

c)Qualificação técnico- operacional

As exigências de comprovação de qualificação operacional foram definidas no inciso II do art. 67, indicando “certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei”.

Menciona-se que a jurisprudência construída sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, é pacífica quanto à impossibilidade de se exigir das licitantes, para fins de habilitação técnica, a apresentação de atestados fornecidos por pessoa física ou jurídica (documento da empresa) acompanhados da CAT (documento do profissional). Isso porque os profissionais que se responsabilizaram tecnicamente pelas obras e serviços, demonstrados nos atestados, podem não mais pertencer ao quadro das empresas participantes do certame licitatório.

Com a nova lei, a Administração deve buscar alinhar a exigência do edital com os termos da lei e utilizar de formalismo moderado na análise da documentação de habilitação, considerando a legislação técnica que rege a matéria, incluindo Resoluções do CONFEA que regulamentem procedimentos de emissão de ART e Acervo Técnico.

Em especial, a Resolução CONFEA nº 1.137, de 31.03.2023, define, em seu art. 53, que a Certidão de Acervo Operacional – CAO é o “instrumento que que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro da(s) anotação(ões) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s)”.

O art. 56 da Resolução CONFEA nº 1.137/2023 estabelece que a CAO é válida em todo o território nacional, e perderá sua validade no caso de modificação dos dados técnicos qualitativos ou quantitativos nela contidos em razão de substituição ou anulação da ART. O Conteúdo da CAO consta do art. 55, *in verbis*:

Art. 55. A CAO, emitida em nome da empresa conforme o Anexo V, deve conter as seguintes informações:

- I – Identificação da pessoa jurídica;
- II - Identificação do(s) responsável(veis) técnico(s) da pessoa jurídica;
- III – relação das ARTs, contendo para cada uma delas:
 - a) Identificação dos responsáveis técnicos;
 - b) Dados das atividades técnicas realizadas;
 - c) Observações ou ressalvas, quando for o caso.
- IV – local e data de expedição; e
- V – autenticação digital.

Subentende-se que o inciso II do art. 67 possibilita a comprovação da qualificação operacional também pelas CAOs emitidas pelos conselhos regionais, além dos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público e privado que, de forma consagrada, vêm sendo exigidos e aceitos nos editais de obras e serviços de engenharia regidos pela Lei Federal nº 8.666/93.

Na opinião dos técnicos existe a possibilidade da requisição alternativa de tais documentos, sendo que os atestados emitidos por empresas de direito público ou privado normalmente já estão na posse das interessadas e não implicariam em novos ônus para a participar da licitação e nem em prazo necessário para requisição do documento junto ao CREA, sendo assim, entende-se recomendável o aceite de ambos os tipos de comprovação.

No que tange aos documentos citados no § 3º do art. 88, trata-se da avaliação do contratado pelo contratante, mediante emissão de documento que demonstre seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos e eventuais penalidades aplicadas que constará no sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Trata-se de inovação da Lei que busca reconhecer a qualidade do desempenho das empresas contratadas.

Importante mencionar que o dispositivo depende de regulamento, uma vez que referida anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto do cumprimento de obrigações, na forma do § 4º do art. 88.

No mais, segundo a jurisprudência consolidada, é vedada a exigência de comprovação de demonstração de experiência em atividade específica, sem a devida justificativa técnica, conforme a **Súmula nº 30**:

Súmula 30: “Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens”.

A título de exemplo, informa-se que em serviços de ampliação e revitalização de parque de iluminação pública municipal, a jurisprudência tem considerado a comprovação da experiência somente em sistemas de iluminação pública como sendo atividade específica, ao passo que haveria a possibilidade de demonstração da aptidão também por meio de atestados de iluminação fornecidos por clientes particulares.

A questão sobre a possibilidade do somatório de atestados não constou na nova lei. Espera-se o mesmo tratamento dado à luz da Lei Federal nº 8.666/93, em que o somatório de atestados é tratado como regra e sua restrição pode ocorrer, em casos excepcionais, diante da complexidade do objeto ou da previstos nesta Lei. [...] § 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada”.

d)Documentação de qualificação técnica dos incisos III a VI do art. 67

O inciso III do art. 67, por sua vez, introduz a possibilidade de o edital exigir a qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos (exemplo: um engenheiro para coordenar os trabalhos).

Quanto ao assunto, pelo art. 30, § 6º, da Lei Federal nº 8.666/93, somente era permitida a apresentação de relação explícita e da declaração formal da disponibilidade de pessoal técnico especializado pelo licitante.

Os demais incisos do art. 67, repetem, basicamente, exigências de qualificação técnica que já eram permitidas pela Lei Federal nº 8.666/93: inciso IV (“prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso”); inciso V (“registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso”); e inciso VI (“declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”).

Ressalta-se que a visita técnica (ou vistoria prévia) passou a ter seus contornos positivados na nova lei, conforme abordado no tópico específico deste manual.

Pertinente mencionar que a jurisprudência é firme quanto à impossibilidade da exigência de visto do CREA para fins de habilitação, requisito que pode ser exigido apenas da vencedora do certame, para o início da atividade.

A lei nº 5.194/66 definiu que o exercício da atividade profissional deve ocorrer somente após o registro no Conselho Regional, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade.

Ocorre com certa frequência a falha no edital de se exigir o chamado “visto no CREA” respectivo ao local de execução dos serviços, como documento de habilitação, quando sua exigência deve ocorrer somente para a execução dos serviços, como determina a Lei.

Merecem destaque também os parágrafos do art. 67, que trouxeram outras novidades em relação à Lei Federal nº 8.666/93 em aspectos de ordem técnica de engenharia, analisados a seguir.

e) As parcelas eleitas para comprovação da qualificação técnica

O parágrafo 1º do art. 67 determina que as exigências deverão se restringir a parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Apesar de a Lei Federal nº 14.133/2021 introduzir um parâmetro objetivo para medir o que seria o “valor significativo” (4% no total do valor estimado da contratação), isso não significa que todas as parcelas do objeto que ultrapassem esse percentual devam, necessariamente, ser exigidas na habilitação técnica.

É importante lembrar que as exigências de qualificação técnica devem ser justificadas e motivadas no processo administrativo da contratação, conforme disposto no inciso IX do art. 18. Isto é, a Administração deve comprovar a relevância da exigência e sua adequação com o objeto.

Nesse sentido, o gestor público não está isento de avaliar o eventual potencial de restrição desarrazoada na eleição das parcelas das obras e serviços para fins de habilitação técnica, lembrando ainda que, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, somente são permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Exemplo: Na planilha de serviços da seguinte contratação (hipotética) de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tem-se que todos os serviços possuem valor orçado acima de 4% (quatro por cento) do valor estimado para a contratação.

SERVIÇO	UNID.	QTDE.	Preço unit.	Preço total
COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS	ton	8.000	R\$ 129,00	R\$ 1.032.000,00
DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS	ton	8.000	R\$ 90,00	R\$ 720.000,00
VARRIÇÃO MANUAL	km	4.000	R\$ 52,00	R\$ 208.000,00
VARRIÇÃO MECANIZADA	km	2.500	R\$ 36,80	R\$ 92.000,00
			TOTAL	R\$ 2.052.000,00
			4 % =	R\$ 82.080,00

Contudo, o serviço de varrição mecanizada pode não possuir relevância técnica para o objeto (a depender do caso concreto, como as condições de execução), e seu valor é o de menor impacto financeiro dentro da contratação. Portanto, seria o caso de se avaliar se sua exigência na qualificação técnica não ocasionaria uma restrição desnecessária à competitividade.

O parágrafo 2º do art. 67 estabelece que, para os atestados, é permitida a exigência de quantidades mínimas de até 50% das parcelas eleitas para a comprovação da qualificação. Observa-se que o dispositivo não explicita se pode ser aplicado tanto para as exigências de cunho operacional, como para as de cunho profissional.

A jurisprudência dos Tribunais relativa à Lei Federal nº 8.666/93 considera irregular o estabelecimento de exigências de prova de execução prévia de quantitativos para comprovação da capacidade profissional, por conta do disposto no inciso I, § 1º de seu art. 30.

No contexto da Lei Federal nº 8.666/93, a definição de quantitativos para aferição da capacidade profissional somente poderia ocorrer em caráter excepcional, quando tivesse relação direta com as técnicas e conhecimentos necessários para a execução dos serviços, implicando em capacidade intelectual diferenciada pelo responsável técnico pelos serviços.

Com a nova lei, passa a ser possível, a princípio, a possibilidade de exigência de quantitativos tanto para a qualificação operacional como para a capacidade profissional.

f) Atestados por períodos, para serviços contínuos

O parágrafo 5º do art. 67 estabelece a possibilidade de prever a exigência de certidão ou atestado que comprove execução de serviços similares ao objeto, por determinado período de tempo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos, para serviços contínuos. Aqui, portanto, incluem-se os serviços contínuos de engenharia.

Importante ressaltar a necessidade de compatibilidade entre o prazo considerado na exigência de qualificação e o prazo previsto para a realização dos serviços do objeto contratual. Não é porque a contratação será por 36 meses, por exemplo, que a exigência deve ser de comprovação dos serviços pelo prazo idêntico, de 36 meses. Deve haver razoabilidade e critérios técnicos claros para a exigência, inclusive fundamentados no ETP.

g) Comprovação da qualificação por empresa subcontratada

O parágrafo 9º do art. 67 cria a possibilidade da comprovação de qualificação técnica demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado.

A lei estabelece que, nestes casos, mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo a um mesmo potencial subcontratado.

Tal condição aumenta a competitividade e permite que sejam eleitas parcelas de serviços para comprovação da qualificação técnica que, apesar de possivelmente subcontratadas dentro do objeto, são consideradas pela Administração como de relevância, tais como serviços que são realizados por empresas especializadas, mas que não são diretamente executados pelas empreiteiras ou construtoras contratadas.

Exemplos:

a) Em uma obra de reforma de um hospital, o serviço de fornecimento e instalação do sistema de ar-condicionado é importante dentro do objeto, ao mesmo tempo que certamente será subcontratado para uma empresa especializada (a não ser que ela seja componente de um eventual consórcio contratado). Com a nova lei, o serviço poderá ser exigido como prova de qualificação técnica, a ser comprovado mediante apresentação de atestado relativo a potencial subcontratado.

b) Em serviços de coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos, a licitação conjunta da coleta e transporte com a disposição em aterro, sem possibilidade de participação consorciada ou subcontratação do serviço do aterro, restringe a participação de interessados, uma vez que existem poucos aterros sanitários disponíveis e, em geral, são controlados por poucos grupos empresariais. A nova lei cria a possibilidade de que a qualificação técnica da disposição em aterro seja demonstrada por atestado de potencial subcontratado.

A seguir são apresentados alguns exemplos numéricos (hipotéticos) que ajudam a ilustrar a aplicação do limite de 25% do objeto citada no dispositivo:

A) Obras de construção de Hospital, com exigência de qualificação técnica referente a instalação de elevadores e aceite de comprovação por potencial subcontratado: valor da obra = R\$ 100 milhões;

25% do valor da obra = R\$ 25 milhões;

valor dos elevadores em projeto = R\$ 10 milhões (4 elevadores); 50% parcela eleita = 2 elevadores (R\$ 5 milhões) < R\$ 25 milhões;

—> A licitante pode apresentar atestado(s) de potencial subcontratado de fornecimento e implantação de 2 elevadores (50% da parcela de relevância)

B) Obras de construção de Unidade Escolar, com exigência de qualificação técnica referente a estaca raiz e aceite de comprovação por potencial subcontratado: valor da obra = R\$ 10 milhões;

25% do valor da obra = R\$ 2,5 milhões;

valor da estaca raiz = R\$ 6 milhões (6000 metros)

50% parcela eleita = 3000 metros de estacas (R\$ 3 milhões) > R\$ 2,5 milhões

—> A licitante pode apresentar atestado(s) de potencial subcontratado de execução de até 2500 metros de estaca raiz. Os 500 metros restantes para comprovar 3000 metros (50% da parcela de relevância) devem ser comprovados por atestado(s) da própria licitante.

Enfatiza-se que a Resolução CONFEA nº 1.137/2023, em seu art. 29, obriga o recolhimento da ART do profissional responsável pela pessoa jurídica subcontratada relativa à atividade que lhe foi subcontratada, vinculada à ART do contratante.

h) Atestados de desempenho anterior emitido em favor de consórcio

Os parágrafos 10 a 12 estabelecem critérios objetivos para os casos específicos de o atestado apresentado pela licitante se referir a uma contratação na qual a empresa tenha figurado como integrante de consórcio.

Se o atestado tiver sido emitido em favor de “**consórcio homogêneo**”, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, exceto nas licitações relativas à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (tais como estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou executivos; assessorias ou consultorias técnicas; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços), em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas (art. 67, § 10, inc. I).

A lei não define expressamente o que sejam “consórcios homogêneos” e “consórcios heterogêneos”. Utilizando o critério de similaridade:

I - o profissional da pessoa jurídica inicialmente contratada deve registrar ART de obra ou serviço;

e

II - o profissional da pessoa jurídica subcontratada deve registrar ART de corresponsabilidade relativa à atividade que lhe foi subcontratada, vinculada à ART principal.

Parágrafo único. No caso em que a ART tenha sido registrada indicando atividades que posteriormente foram subcontratadas, compete ao profissional substituí-la para adequação ao disposto no inciso I deste artigo”.

Lei Federal n. 14.133/2021.

“Art. 67. [...]

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do caput deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade”.

Tomando esses dois tipos como exemplo, em consórcios de empreiteiras, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio. Já no caso dos consórcios de firmas projetistas ou de assessoria e/ou consultoria, por se tratar de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (nos termos do art. 74, inc. III da Lei Federal nº. 14.133/2021), todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas.

Por outro lado, em se tratando de “**consórcio heterogêneo**” – por exemplo, no caso de uma firma que realize apenas serviços de projetos ou assessoria e/ou consultoria que apresente um atestado de contratação em que se consorciou com uma empreiteira da construção civil (ou vice versa) ou, ainda, empresas com objetos sociais diversos que tenham se unido para a execução de determinado objeto de engenharia ou arquitetura – as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações que visem à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme se depreende do art. 67, § 10, inc. II, da nova lei.

i) Nota de Recebimento ou Termo de Finalização

É importante esclarecer que a **nota de recebimento ou termo de finalização não substituem o atestado de capacidade técnica**, pois a **Nota de recebimento ou Termo de finalização** apenas confirmam que um produto foi entregue ou um serviço foi recebido, já o **atestado de capacidade técnica** confirma que o serviço foi **executado adequadamente**, de forma satisfatória, e que o contratante **atestou sua qualidade e conformidade**.

j) Visita Técnica

A visita técnica (ou vistoria prévia), na fase de habilitação, tem a finalidade de possibilitar aos interessados em participar da licitação que conheçam as particularidades do local que possam impactar o planejamento da execução da obra, como, por exemplo, identificar especificações das ferramentas e equipamentos mais adequados para realizar os serviços, dentre aqueles que poderão ser utilizados pela empresa, e dificuldade de acesso de veículos.

Contudo, a visita não serve para preencher lacunas de informações que deveriam constar do projeto básico para caracterizar a obra em nível de precisão adequado, em especial, conforme requisitos do art. 6º, inciso XXV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A Nova Lei de Licitações e Contratos, nos §§ 2º a 4º do art. 63, além de assegurar o direito à sua realização pela licitante, quando necessário conhecer as condições locais, positivou o dever de a Administração disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

A nova lei não especifica o profissional que estaria apto à realização das visitas técnicas e, conforme a jurisprudência sedimentada desta Casa, “*o encargo é atributo exclusivo da licitante, cabendo a ela eleger o profissional responsável que entenda como o mais adequado para a tarefa, independente de ser engenheiro ou não*”. Entretanto, é importante ressaltar que o § 3º do art. 63 determinou que a declaração formal de conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação deve ser assinada por “responsável técnico”, o que remete a profissional com conhecimento técnico sobre o objeto.

A lei não trata a visita técnica e a declaração formal de conhecimento como regra geral, no contexto da documentação para habilitação, ao reconhecer que o licitante deve atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço na hipótese de a avaliação prévia do local ser imprescindível de execução; ou seja, a exigência deve ser justificada, por exemplo, no estudo técnico- preliminar.

A novidade deve ficar por conta de que “o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal

assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação” (art. 63, § 3º).

Assim era a jurisprudência consolidada do TCU (cf. Acórdãos nº 110/2012 e nº 234/2015 do TCU-Plenário), segundo a qual a avaliação prévia do local de execução, quando imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridade do objeto, poderia ser efetivada mediante a vistoria técnica, mas sem que houvesse imposição de sua realização, isto é, representa uma faculdade do particular, sempre podendo ser substituída pela declaração formal.

Evidentemente que o licitante é responsável por aquilo que declarar.

Assim, caso o vencedor do certame demonstrar, ao longo da execução contratual, seu desconhecimento pelas condições locais, poderá estar sujeito às penalidades contratuais legalmente previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

A nova lei, em mais de uma oportunidade, ressalta a importância de que o pacote técnico do edital, formado por todos os documentos que detalham o objeto, deve ser divulgado de forma ampla e transparente.

Desse modo, mostra-se relevante disponibilizar o maior número de informações que poderão impactar na execução do ajuste, como levantamentos cadastrais e toda a documentação completa dos projetos disponíveis que subsidiaram a fase preparatória, além de relatórios fotográficos e, por que não, vídeos e outros recursos de mídia que a maturidade tecnológica da Administração possibilitar.

VII- Da Conclusão

Esta instrução tem como objetivo padronizar as informações fornecidas pelos órgãos demandantes, visando à melhoria da uniformização dos atos administrativos nos procedimentos licitatórios.

Sua ampla divulgação é de fundamental importância, devendo ser integrada a todos os órgãos que compõem a Prefeitura Municipal de Teresina.

ANEXO I INSTRUÇÃO PROCESSUAL Nº002/2025-CCP/SEMA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Lei nº 14.133/2021 de 01 de abril de 2021: Dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de janeiro de 2022: Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços de referência que irão embasar as contratações, alterações ou prorrogações contratuais para aquisição de bens e prestação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, na forma que especifica.

Decreto nº 11.246/2022: Dispõe sobre a pesquisa de preços no âmbito da Administração Pública Federal.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2022

Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021: Dispõe sobre o planejamento das contratações:

Guia de Boas Práticas de Preços- SEGES/ME

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Nayara Daniela Barros Silva**, **Coordenadora de Compras Públicas**, em 21/11/2025, às 22:35, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **13837474** e o código CRC **F4E34851**.

Referência: Processo nº 00042.008521/2025-88

SEI nº 13837474

Rua Firmino Pires, 121 - Bairro Centro - CEP 64001-070 - Teresina - PI
- <http://sema.teresina.pi.gov.br/>