



Concorrência



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01206/24  
CONCORRENCIA PRESENCIAL Nº 003/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.  
CONCORRENCIA PRESENCIAL.  
APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº.  
14.133/2021.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo que visa a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONTRATAÇÃO DE MÓDULO SANITÁRIO DOMICILIAR, PARA ATENDER AS DEMANDAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE DUTRA/BA, mediante licitação pública, na modalidade concorrência, em sua forma presencial, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- Documento de formalização de demanda;
- Estudo técnico preliminar;
  - Documentos de celebração do Convênio
- Documento de formalização de preço;
- Termo de referência;
  - Justificativa de Licitação Presencial e Orçamento Sigiloso;
  - Planilhas, Composição de preço, plantas, memorial descritivo, relatório fotográfico;
  - Mapa de risco;
  - Parecer Contábil;
  - Autorização da autoridade administrativa;
  - Ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio;
  - Minuta de edital com anexos;

A sessão ocorreu na data determinada no Edital e contou com a participação de três licitantes conforme relatado em ata.

Certame suspenso para análise da proposta pelos setores competentes do município.

Com parecer dos setores, o agente de contratação decidiu pela classificação da



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



proposta da empresa DEMR ENGENHARIA LTDA.

Julgamento publicado no Diário Oficial do Município na 11 de outubro de 2024.

Planilha realinhada juntada aos autos.

Sessão de julgamento dos documentos de habilitação em 21 de outubro de 2024.

Resultado publicado no diário oficial do município e remetido a autoridade competente com decisão da autoridade.

Contrato assinado e publicado extrato no diário oficial da União em 25 de outubro de 2024.

É a síntese do necessário.

### DA FUNDAMENTAÇÃO DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

**Inicialmente destacamos que não existe no ordenamento jurídico proposto pela Lei 14.133/21 a obrigatoriedade de edição de Parecer Jurídico final, o que, em caso de imposição de órgão ou entidade essa acaba por se tornar arbitrária.**

**A obrigatoriedade é ao final da fase preparatória somente.**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

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

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

Efetivamente, é presumível que as especificações técnicas mencionadas neste processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido adequadamente estabelecidas pelo setor competente do órgão, seguindo parâmetros técnicos objetivos, visando aprimorar o interesse público.

Essa mesma presunção se estende ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser devidamente fundamentadas nos registros.

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

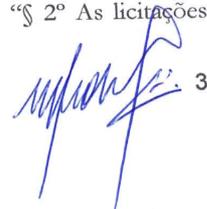
Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## **DA UTILIZAÇÃO DA CONCORRÊNCIA COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

Inicialmente, comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, a Administração, nos autos processo em epígrafe, traz o bojo de objeto considerado como um bem comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XII, Art. 28 inciso II e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021, modalidade a se licitar com o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de, de 2021).

## **DA JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE NO FORMATO PRESENCIAL E COM ORÇAMENTO SIGILOSO.**

Conforme estabelece o §2º do art. 17 da Lei 14.133, de 2021 “§ 2º As licitações



3



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.**”

Destaca-se que, mesmo sendo preferencial a utilização da forma eletrônica das licitações, analisadas as situações de oportunidade e conveniência, com a devida motivação, o ente licitante poderá optar pela forma presencial da licitação. Ao preconizar tal exceção, assim como utilizar-se do termo “preferencialmente” no texto legal, objetivou o legislador proporcionar uma prerrogativa à Administração, bem como discricionariedade à autoridade administrativa que, após a análise do caso concreto e sua devida adequação à realidade do ente e do objeto licitado, poderá optar pela forma eletrônica ou presencial do certame.

Quanto ao orçamento ser sigiloso aduz o Art. 24. Da Lei 14.133/21 que: Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso: I – o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

Verificado que os autos se encontram instruídos com as devidas justificativas nos termos do texto legal.

Recomenda-se ainda que na realização da sessão seja verificado antes se os instrumentos de áudio e vídeo estejam funcionando de forma devida.

### PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa (s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos especificados nas alíneas **a, b, c e d** foram juntados.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, se faz importante



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



elencar algumas observações a título de orientação jurídica.

### DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E ESTUDOS PRELIMINARES: PRINCIPAIS ELEMENTOS

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso concreto, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela Lei Federal 14.133/2021.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da Lei Federal 14.133/2021, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo **poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

### GERENCIAMENTO DE RISCOS

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos.

### TERMO DE REFERÊNCIA

Deverão constar do TR os seguintes parâmetros e elementos descritivos, observado o disposto no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade promotor da licitação;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital for relevante aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte,



6



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;  
X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

Parágrafo Único. Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, com base nesse decreto, deverão ser observados:

I - a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

II - o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade promotora da licitação.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

### NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de fornecimento a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Assessoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

### PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

7



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

### CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES



8



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 8 do estudo técnico preliminar, critérios e práticas de sustentabilidade.

Recomenda-se por se tratar de Licitação de Obra de Engenharia a respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 45, da Lei nº 14.133, de 2021).



9



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



### DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

O gestor deve observar o art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021:

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



10



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



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

Verifica-se que o preço máximo total estimado para a aquisição, conforme se extrai do Termo de Referência elaborado pelo setor demandante, se deu por meio de levantando de quantidades através do projeto, multiplicado pelo preço unitário para cada item, preço unitário referência do Sinapi da Caixa. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº. 14.133/21, mostrando-se satisfatória.

Havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva via estudo técnico preliminar, contendo a análise crítica dos preços obtidos e as devidas justificativas para a formação do preço.

### **DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL:**

Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

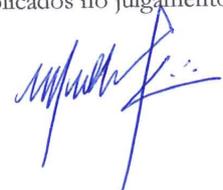
Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU nº 258, de 2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

O orçamento de referência é o “detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação”.

No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das

 11



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme aduz Súmula TCU nº 259, que assim dispõem respectivamente:

Súmula nº 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Na esteira da Súmula TCU nº 259, deverão constar do edital de licitação de obras e serviços de engenharia os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global.

Especificamente para o regime de empreitada por preço global, os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação aos preços global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Assim, na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da Administração, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações.

Cumprir registrar que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor, ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão 1695, de 2018 TCU-Plenário).

Tomando as seguintes definições:

O SINAPI é o sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

A composição de custo unitário é o “detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida”.

Já o custo unitário de referência é o “valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado”.

12



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Na elaboração dos orçamentos de referência, poderão ser adotadas especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle. No caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização dos demais parâmetros elencados na literatura.

### **DETALHAMENTO DA COMPOSIÇÃO DO PERCENTUAL DE BDI:**

Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação. O qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

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.

Como se trata de tópico referente a matéria técnica, cabe exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito das exigências acima mencionadas.

### **DO REGIME DE EXECUÇÃO**

O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

13



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

### DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

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

Deve-se ressaltar que os autos contêm toda documentação necessária para o procedimento, inclusive a estimativa de despesa para o feito. Assim, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme indicação nos autos.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa.

### DA MINUTA DO EDITAL

15



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação. Veja-se:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Como melhor prática, orienta-se já constar, ITEM no edital com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, conforme exigência legal. (art. 25, §7º).

### DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, “a”, Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

### CONCLUSÃO

16



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE DUTRA  
Rua Valter Barreto, 01 - Tel.: (0\*\*74) 3640-1010/1011  
CNPJ: 13.717.798/0001-39  
[www.presidentedutra.ba.gov.br](http://www.presidentedutra.ba.gov.br)



Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela atestação e **REGULARIDADE JURÍDICA**, do processo estando tudo em conformidade o procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva.

É o parecer, S. M. J.

Presidente Dutra/BA, 18 de outubro de 2024.

**CARLOS LARANGEIRA MEDEIROS**  
Procurador Jurídico  
OAB/BA 7.792-BA