



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 77/2025 - PGDF/PGCONS

PROCESSO Nº 00110-00000709/2024-15

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL

ASSUNTO: EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. TÉCNICA E PREÇO. SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA URBANA.

Ementa

PARECER REERENCIAL. ADMINISTRATIVO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL - SODF. CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO. ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA URBANA. REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL.

I – Embora as demandas listadas pela SODF tenham em comum o fato de se tratarem de serviços especiais de engenharia, o presente parecer não deve ser aplicado em todas essas demandas, mas apenas nas contratações de serviços especializados de elaboração de projetos.

II – Para a contratação de serviços de elaboração de projetos, em que o escopo é bem definido, o regime de preço global é frequentemente utilizado. Contudo, é sempre importante analisar o contexto específico de cada licitação para determinar o regime mais adequado.

III - O processo deve trazer o ato de designação da equipe de planejamento da contratação, que é a responsável por examinar a viabilidade da contratação, elaborar o estudo técnico preliminar e a análise de riscos. Essa equipe é crucial para garantir que o processo de contratação seja bem estruturado e atenda às necessidades da Administração Pública de forma eficiente e eficaz.

IV – A doutrina e os tribunais de contas não recomendam que o edital seja elaborado e assinado pelo Agente de Contratação/Pregoeiro/Comissão de Contratação, especialmente tendo em conta o princípio da segregação de funções.

V - Recomenda-se que o edital preveja expressamente que a execução do contrato tenha participação direta e pessoal dos profissionais indicados para fins de pontuação relativa à capacitação técnico-profissional (art. 38 da NLLC).

VI - Por se tratar de julgamento técnica e preço, os critérios e métodos de avaliação da proposta técnica devem ser claramente descritos no edital, para garantir um julgamento justo e transparente.

I. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF - solicita a elaboração de Parecer Referencial a ser utilizado na hipótese de contratação de serviços por meio de Concorrência com critério de julgamento técnica e preço.

Nos termos dos Despacho SEI 165768891, dentre os diversos serviços a serem licitados estão: Contratação de Estudo de Viabilidade para implantação de projeto de infraestrutura urbana; Contratação de Estudos Preliminares de Infraestrutura urbana; Contratação de Projeto Básico e Executivo de infraestrutura urbana; Contratação de supervisora/gerenciadora de obras de infraestrutura; Contratação de consultoria especializada em assuntos relacionados a serviços especializados de engenharia.

Nesse sentido, a SODF apresenta ainda uma lista de demandas que aguardam serem licitados, dentre eles, serviços de elaboração de Projetos para Implantação de Infraestrutura Urbana em diversas regiões do DF; Projeto de implantação de Rodoviária no Park Way, elaboração de estudos preliminares e de viabilidade da Saída Norte, elaboração de Projeto Básico e Executivo da Saída Norte, Projeto de Revitalização dos Setores Hoteleiros, Projeto de Revitalização do Entorno do Túnel de Taguatinga, serviços de supervisão de obras de infraestrutura e Serviços de Consultoria Especializada.

Pelo que se tem dos autos, a SODF selecionou uma dessas demandas para instruir o presente processo, qual seja, a contratação de projetos de infraestrutura urbana na Área de Regularização de Interesse Social - ARIS - denominada Setor Habitacional Nova Colina, na Região Administrativa de Sobradinho. O valor total estimado para esse projeto é de R\$ 6.077.307,66 (seis milhões, setenta e sete mil, trezentos e sete reais e sessenta e seis centavos), com previsão de vigência de 390 (trezentos e noventa) dias consecutivos e prazo de execução de 300 (trezentos) dias corridos (Itens 11.2. do T.R.).

No caso acima referido os serviços a serem realizados compreendem serviços e estudos preliminares, elaboração de projeto básico/legal, projeto executivo, planejamento da obra e manual de manutenção, uso e operação do patrimônio.

Desse modo, foram juntados neste processo os principais documentos relativos à fase preparatória da licitação dessa específica demanda, a fim de subsidiar e servir de base para a elaboração do Parecer Referencial para as Concorrências desses serviços, tidos como serviços especiais de engenharia pela SODF.

Dentre esses documentos, encontram-se:

- Estudo de Viabilidade (SEI 140511274);
- Documento de Formalização de Demanda (153989581);
- Estudo Técnico Preliminar (153074905);
- Orçamento COM e SEM DESONERAÇÃO (155101589 / 155101581);
- Termo de Referência (155361331);
- Minuta de Contrato Para Licitação - Versão 2 (158549975);
- Declaração de Disponibilidade e Impacto Orçamentário (155984502, 155987457 e 155988378);
- Portaria nº 13/2025 - Designação do Agente de Contratação (163194202);
- Edital de Concorrência Eletrônica nº 90002/2025-SODF (163197571);
- Nota Jurídica N.º 297/2024 - SODF/AJL (SEI 156450564).

É o relatório.

II. DA CABIMENTO DO PARECER REFERENCIAL.

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Assessorias Jurídico-Legislativas, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, encontram-se abarrotadas de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

No âmbito local, a matéria é disciplinada pela Portaria/PGDF n. 115/2020, segundo a qual a elaboração de parecer referencial é admitida “*quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos*” (art. 7º^[1]).

No caso, conforme adiantado, a SODF traz uma lista de demandas de contratações de serviços especiais de engenharia que aguardam serem licitadas.

Perceba-se, entretanto, que, da lista de demandas informada no processo, embora a maioria delas refira-se à contratação de estudos e projetos de infraestrutura, algumas outras referem-se à serviços de supervisão de obras, além de serviços de “consultoria especializada”^[2].

Ou seja, embora essas demandas tenham em comum o fato de se tratarem de serviços especiais de engenharia, acreditamos que o parecer tido como referencial que ora apresentamos não deve ser replicado para todas as demandas listadas pela SODF. Isso porque – smj – serviços de fiscalização e supervisão de obras seguem uma disciplina de orçamentação, contratação e gestão diferente dos demais serviços exemplificados pela SODF.

O mesmo se diga dos serviços de “consultoria especializada”, sobre o qual não são revelados maiores detalhes sobre o que se trata exatamente.

Desse modo, cabe alertar à SODF de que este parecer referencial deverá ser utilizado apenas nas contratações de serviços especializados de elaboração de projetos, parecer este que é elaborado a partir dos documentos que instruem um exemplo desse tipo de licitação/contratação.

De outro lado, uma vez que este parecer referencial está sendo editado a partir de um caso concreto, não é demais ressaltar que algumas das recomendações aqui apresentadas estão ajustadas à instrução processual e às minutas que se encontram neste processo.

No mais, em sendo aprovado este parecer referencial, ficará dispensado o envio dos processos semelhantes para exame e aprovação pela PGDF, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada (art. 9º da referida portaria).

Vale lembrar, entretanto, que a autoridade competente deve fazer uso do Parecer Referencial observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da Portaria PGDF nº 115, de 16 de março de 2020. Nesse sentido, note-se que a utilização de um Parecer Referencial demanda que a autoridade competente emita uma declaração de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial, e que serão observadas suas orientações (art. 9º, II)^[3].

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.I. DO PLANEJAMENTO DA CONCORRÊNCIA. DA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO.

Em caráter preliminar, salienta-se que a princípio estão fora de nossa análise questões de

natureza técnica, a exemplo de planilhas de composições de custos, memórias de composições de itens/insumos/serviços e cadernos de especificações presentes nos anexos do edital, questões afetas às competentes áreas técnicas da SODF e, em especial, à Equipe de Planejamento da Contratação.

Pois bem. Cabe iniciar pelas justificativas apresentadas, e o alinhamento delas ao interesse público.

No caso, os motivos e razões para a contratação a ser licitada encontram-se, em suma, no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar, respectivamente transcritos abaixo:

O processo de ocupação do Setor Habitacional Nova Colina ocorreu de forma desordenada e sem o devido planejamento urbano e agora se encontra em andamento seu processo de regularização fundiária com a definição das poligonais das ARIS Nova Colina I, Nova Colina II e Dorothy Stang abrangidas pela poligonal do Setor Habitacional Nova Colina conforme está indicada na Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal, que altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do PDOT/DF.

Dentro de sua competência, e considerando a inclusão do Setor habitacional Nova Colina no PDOT/DF na estratégia de regularização fundiária de interesse social, a CODHAB, por meio do Ofício 228 (SEI nº 132166758), no âmbito do processo SEI nº 00392-00001218/2024-46, informa a decisão tomada em reunião, com o secretário de obras e infraestrutura, da execução e implantação dos projetos e obras de infraestrutura no Setor Habitacional Nova Colina pela Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal - SODF.

Acerca destes motivos, recomenda-se que a SODF esclareça a impossibilidade de realização dos serviços com seus próprios recursos e servidores^[4], uma vez que essas atividades estão englobadas, smj, dentre as suas atribuições e competências.

Prosseguindo, vale anotar que, dando especial importância à fase preparatória das licitação, a NLLC enfatiza o planejamento das contratações, as quais devem compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, abordando, ademais, todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação^[5]. Confira-se nesse sentido:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e

serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Nessa linha, observa-se que a nova lei exige que, desde os primeiros momentos da fase interna da licitação, a aquisição esteja alinhada com o plano de contratações anual da entidade (arts. 12, IV, 18, caput e §1º, II da Lei 14133/21, e arts. 38 a 53 do Decreto distrital n. 44.330/2023). Confira-se ainda sobre o ponto, o art. 11, VII, da NLLC:

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.

No caso trazido como exemplo dos autos (Nova Colina), o Estudo Técnico Preliminar informa que esta contratação consta do Plano de Contratações Anual do GDF para o ano de 2024, conforme identificação abaixo:

ID PCA: 27614

ID PCA PNCP: 00394742000149-0-000009/2024.

Data de publicação no PNCP: 28/8/2024.

Necessário assim, como se vê, atualizar as informações para o ano corrente.

No tocante aos demais requisitos e documentos previstos no art. 18, retrotranscrito, observa-se que estão presentes neste processo o Documento de Formalização de Demanda (SEI 153989581); Estudo Preliminar da Obra (SEI 153074905); Termo de Referência (SEI 155361331); Minuta de Contrato (158549975) e Edital (163197571).

Acerca desses documentos, recomenda-se à SODF que utilize, em situações como a presente, a nomenclatura “Projeto Básico” em lugar de “Termo de Referência”. Isso porque o Termo de Referência (art. 6º, XXIII) tem lugar apenas quando se trata de contratação de serviços comuns, bens e serviços que não são de engenharia.

De outro lado, é necessário alertar que a Matriz de Riscos, presente no processo (SEI 155339746) como Apêndice “I” do Termo de Referência, não se confunde com a “Análise de Riscos” e não a substitui.

A "matriz de riscos" e a "análise de riscos" são conceitos relacionados, mas não são a mesma

coisa. A análise de riscos é o processo pelo qual os riscos são identificados e avaliados, enquanto a matriz de riscos é um documento formal que estabelece como esses riscos serão geridos e quem será responsável por eles.

Ou seja, a matriz de riscos é uma consequência da análise de riscos, sendo utilizada para formalizar e operacionalizar a gestão dos riscos associados a um projeto ou contrato.

Assim, embora a análise de riscos não seja obrigatória em todas as licitações, sendo exigível, em regra, em situações de grande vulto ou complexidade, ou em contratações de serviços de tecnologia da informação, a SODF deve observar cuidadosamente caso a caso se tal análise pode ser dispensada, até porque há riscos relevantes que não são tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (termo de referência/projeto básico e edital) e que, portanto, precisam ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

Já no que toca ao regime de execução da obra (Item VII do art. 18) o Termo de Referência informa que aplicar-se-ia o regime de Empreitada por preço Global, devendo o pagamento ser realizado por preço certo e total (art. 46, II, da Lei nº 14.133 de 2021).

Sobre a adoção desse regime de contratação, vale lembrar que a escolha entre preço unitário ou global deve considerar a clareza e a definição do projeto, a previsibilidade de quantidades e a natureza do serviço.

Na prática, para serviços de elaboração de projetos onde o escopo é bem definido, o regime de preço global é frequentemente utilizado. Contudo, é sempre importante analisar o contexto específico de cada licitação para determinar o regime mais adequado.

Prosseguindo, importa registrar que o processo não traz o ato de designação da equipe de planejamento da contratação, que é a responsável por examinar a viabilidade da contratação, elaborar o estudo técnico preliminar e a análise de riscos. Essa equipe é crucial para garantir que o processo de contratação seja bem estruturado e atenda às necessidades da administração pública de forma eficiente e eficaz.

Tal ponto deve ser esclarecido, valendo perceber que, no caso concreto trazido como exemplo, o Estudo Técnico Preliminar é assinado apenas pelo Subsecretário de Projetos, Orçamento e Planejamento de Obra, e também pela Chefe da Assessoria de Projetos, Edificações e Urbanismo. São os mesmos que subscrevem o Estudo de Viabilidade da obra e o Termo de Referência.

Quanto ao agente de contratações, o processo traz a Portaria nº 13/2025 (163194202) indicando o servidor ADRILES MARQUES DA FONSECA, bem como da respectiva equipe de apoio.

Vê-se que é o mesmo servidor que assina a minuta de Edital.

Sobre esta questão, cabe alertar que a doutrina e os tribunais de contas não recomendam que o edital seja elaborado e assinado pelo Agente de Contratação/Pregoeiro/Comissão de Contratação, especialmente tendo em conta o princípio da segregação de funções (TCU – Acórdão 687/2007).

Ou seja, o pregoeiro/Agente de Contratação/Comissão recebe o edital pronto e tem a função de dar-lhe cumprimento, realizando o procedimento nele previsto. E, de fato, o edital é produzido na fase preparatória e a atuação dos referidos personagens só tem início na fase de seleção do fornecedor com a publicação do aviso de licitação e a divulgação do inteiro teor do edital e seus anexos.

Cabe sim à equipe de planejamento da contratação ou servidor designado pelo órgão, que atua em fase anterior ao Agente de Contratação/Pregoeiro/Comissão, elaborar e assinar o edital.

Prosseguindo, anote-se que em relação ao alinhamento às leis orçamentárias (art. 18, caput, da NLLC), o processo traz todos os documentos exigíveis, quais sejam: Declaração de Disponibilidade e Impacto Orçamentário (SEI 155984502), Declaração de Adequação à LOA, LDO e PPA (SEI 155987457) e Declaração de Não Afetação de Metas e Resultados (SEI 155988378).

No entanto é de se ver que tais documentos referem-se ao ano de 2024, de modo que devem ser atualizados para o ano corrente, substituindo-se, da mesma forma, o QDD (SEI 15590778) e as Leis

Orçamentárias de 2024, juntadas ao processo.

Tais informações e declarações devem ser juntadas previamente à divulgação do edital, em observância à NLLC e à LCP 101/2000, uma vez que a previsão de recursos orçamentários é requisito para a realização da licitação.

Nesse ponto, não é ocioso lembrar que o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto em seus artigos 16 e 17. Ou seja, a ausência de confirmação de recursos orçamentários suficientes para fazer face à despesa pretendida torna inviável o início da fase externa do processo licitatório (art. 16 da LRF).

De outro lado, também deve ser juntado ao processo o ato de autorização para abertura de processo licitatório na modalidade Concorrência, a ser exarado pela autoridade competente do órgão.

Ainda no tocante à instrução processual, cabe uma outra recomendação.

Tratando-se de contratação de serviços para elaboração de projetos de obras, uma questão que deve ser previamente avaliada diz respeito à prova da propriedade das áreas onde serão realizadas cada uma dessas obras.

Embora no caso se trate de obras de infraestrutura urbana, o que nos faz presumir que afetarão áreas de uso comum do povo, ou seja, bens públicos, a SODF deve atentar que a prova da propriedade das áreas afetadas pelas futuras obras devem ser juntadas aos processos.

Superadas essas questões, cabe examinar o Termo de Referência, o orçamento estimativo e o edital.

Inicialmente cabe notar que o Termo de Referência traz apenas os números do CREA/CAU dos servidores que os elaboraram. Entretanto, no caso concreto devem ser indicados também os números as Anotações de Responsabilidade Técnica respectivos.

Lembre-se, nesse sentido, que a ART é essencial para atribuir a responsabilidade técnica, a segurança e a qualidade dos serviços.

Outro ponto que também chama atenção é o fato de que – smj - o Termo de Referência não foi aprovado pela autoridade competente, omissão esta que deve ser sanada, lembrando ainda que o ato de aprovação deve ser motivado.

Adentrando na análise do Termo de Referência, vemos que as características e requisitos da obra encontram-se relativamente detalhados naquele documento. Diz-se “relativamente” porque os serviços e etapas encontram-se bem mais detalhados no Estudo Técnico Preliminar.

Assim, e considerando que alguns dos serviços que são indicados apenas no ETP repercutem diretamente sobre o julgamento da proposta técnica - a exemplo dos serviços de drenagem -, recomenda-se que os serviços sejam detalhados também no T.R., assim como estão no Estudo Preliminar. Essas informações, por fazerem parte do Projeto Básico **devem ser claramente informados, devendo figurar, quando menos,** como anexos do Projeto Básico e, por consequência, do próprio edital.

Desse modo, será possível a qualquer interessado identificar a correta caracterização global dos serviços e das respectivas soluções escolhidas, com todos os seus elementos constitutivos. Assim, procura-se atender as exigências contidas na Lei 14.133/2021, art. 6º, XXV:

XXV – projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) 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;

De outro lado, não é ocioso registrar que apenas aspectos técnicos dos serviços e projetos podem ser elaborados pela empresa contratada, e não aspectos jurídicos ou técnicos relacionados ao processo licitatório, sob pena de delegação indevida de tarefa tipicamente estatal. Ou seja, a empresa a ser contratada não pode elaborar o próprio edital da obra, ou escolher a modalidade licitatória, por exemplo.

Sobre o parcelamento da licitação e a impossibilidade de estabelecimento de cota reservada, as justificativas são apresentadas no Item 11 do Estudo Técnico Preliminar, *verbis*:

- 11.1. A solução escolhida, que compreende a confecção integral dos projetos de engenharia, por meio da contratação de pessoa jurídica dotada de profissionais especializados, inclui questões de responsabilidade técnica e impossibilidade de dissociação das alterações a serem realizadas nos projetos em contratações distintas, o que impossibilita o fracionamento do objeto.
- 11.2. A justificativa pelo não parcelamento do objeto envolve as características técnicas dos produtos a serem contratados, que apesar de serem compostos por diversos serviços, a concepção deve ser dada como um todo, considerando a interdependência disciplinar.
- 11.3. Contudo, a viabilidade de parcelamento do objeto se dará em fase de obra, já que, considerando a extensão da área de 231,00 ha, há possibilidade de subdivisão da poligonal em parcelas para entrega e medição dos serviços.
- 11.4. Cada parcela deve considerar a plena funcionalidade da área de forma que a contratação das obras possam ser realizadas por lotes independente

Quanto à este ponto, vale lembrar que o principal motivo apresentado pela SODF para elaboração de um parecer referencial é o fato de que existe uma série de demandas de infraestrutura que aguardam serem licitados, a exemplo dos projetos de implantação de Rodoviária no Park Way, de estudos preliminares e de viabilidade da Saída Norte, de Projeto Básico e Executivo da Saída Norte, de Revitalização dos Setores Hoteleiros, e de Revitalização do Entorno do Túnel de Taguatinga.

Como se vê, as justificativas aqui apresentadas para o parcelamento do objeto não referem-se à possibilidade de contratação conjunta de todos esses projetos, de modo que é pertinente que a SODF esclareça as razões técnicas e/ou financeiras para contratá-los separadamente.

Prosseguindo, no tocante ao orçamento-base da licitação trazida como modelo (R\$ 6.077.307,66), as informações constam dos Itens 9.2. a 9.12. do Termo de Referência. Já a Planilha de itens e respectivos preços unitários e totais encontra-se no doc. SEI 155101581.

Acerca deste orçamento estimativo – que no caso não é sigiloso –, cumpre alertar que não cabe a esta Procuradoria adentrar e exarar juízo de valor quanto ao mérito das pesquisas e composições de preços, vez que, por não se tratar de questão jurídica propriamente dita, não se insere no âmbito de sua competência.

Entretanto, algumas observações se fazem necessárias.

No caso trazido como modelo, a SODF informa que foram adotadas as tabelas SICRO e SINAPI, sem desoneração^[6], com data base ABRIL/2024 e SETEMBRO/2024 (cf. Item 9.7. do T.R.). Além disso, o Edital esclarece:

11.3.2 - Na elaboração do orçamento foram utilizadas as tabelas SICRO e SINAPI - DF, sem desoneração, com data base ABRIL/2024 e SETEMBRO/2024 respectivamente, sendo a data Data Base dos Orçamentos o mês de SETEMBRO/2024.

Considerando que já estamos no mês de abril de 2025, recomenda-se a conveniência/necessidade de atualização desses valores com base nas tabelas mais recentes. Perceba-se, ainda, que essa informação impacta diretamente sobre o critério de reajuste dos valores contratados.

Ademais, é certo que há itens cujos custos unitários não podem ser extraídos da SINAPI ou da SICRO.

Sobre esses itens, a SODF deve indicar as fontes oficiais que foram utilizadas, devendo observar os arts. 84 a 113 do Decreto distrital n. 44.330/23 e o §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Já em relação ao BDI estimado, o T.R. e o Edital informam que será 21,22%, com BDI diferenciado de 11,10%, sendo que o BDI máximo apresentado pela licitante não poderá ultrapassar os BDI's de referência apresentados na planilha orçamentária (Item 11.2 do Edital).

Acerca deste ponto, a SODF deve verificar, e corrigir se for o caso, a composição e percentual final de BDI trazido na Planilha orçamentária que serviu de base (SEI 155101581), uma vez que ali são indicados percentuais diversos daqueles apresentados no T.R. e no Edital.

Além disso, deve ser esclarecido a que se refere o “BDI diferenciado”, uma vez que em regra essa diferenciação diz respeito ao fornecimento de materiais e equipamentos, e no caso presente trata-se de serviços de elaboração de projetos.

Bem assim, recomenda-se à área técnica da Consulente que verifique se a composição e percentuais de BDI adotados no caso presente não se distanciam daqueles previstos pelo TCU no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário. Lembre-se, ainda, que os itens que sejam quantificáveis devem ser discriminados na planilha orçamentária, e não no BDI (Acórdão TCU n. 1.762/2010 – Plenário).

Prosseguindo, com relação a modalidade licitatória escolhida pela Consulente, mostra-se correta a opção pela Concorrência^[7], considerando a natureza do objeto da contratação, *ex vi* do disposto no art. 6º, XXXVIII, da NLLC^[8].

Ademais, a Concorrência se dará na forma eletrônica, via Portal de Compras do Governo Federal, tal como informa o edital logo em seu preâmbulo.

De fato, não há dúvida de que esse formato possibilita o alcance de um número maior de interessados, tratando-se de uma das novidades da NLLC. Confirma-se:

“Art. 167. (...) § 2º As licitações 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.

De outro lado, considerando que o valor estimado para a licitação é superior ao montante de R\$ 80.000,00, não há se falar em realização de licitação destinada exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte.

Quanto ao critério de julgamento, o Termo de Referência, assim como também o edital, informa que será o de “técnica e preço” (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXVIII). Confira-se o edital:

10.16 - O critério de julgamento será o de TÉCNICA E PREÇO e será considerada vencedora a empresa que obtiver maior pontuação, obtida a partir da ponderação das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta, numa escala de 0 a 100 pontos, conforme definido no item 8 do Termo de Referência, anexo I ao presente edital.

Maiores informações sobre os critérios de julgamento são encontradas apenas no Termo de Referência, valendo notar que há repetição de alguns itens, *verbis*:

8.1. O critério de julgamento será o de TÉCNICA E PREÇO e será considerada vencedora a empresa que obtiver maior pontuação, obtida a partir da ponderação das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta, numa escala de 0 a 100 pontos.

8.2. O julgamento por TÉCNICA E PREÇO considerará exigências de qualificação técnica, com pesos de ponderação e avaliação de 70% (setenta por cento) para Proposta Técnica e 30% (trinta por cento) para Proposta Preço, atendido os parâmetros mínimos de qualidade definidos no presente Termo de Referência e nas normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, DNIT (art. 36, da Lei nº 14.133 de 2021).

8.3. O critério de julgamento será o de TÉCNICA E PREÇO e será considerada vencedora a empresa que obtiver maior pontuação, obtida a partir da ponderação das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta, numa escala de 0 a 100 pontos.

8.4. O julgamento por TÉCNICA E PREÇO considerará exigências de qualificação técnica, com pesos de ponderação e avaliação de 70% (setenta por cento) para Proposta Técnica e 30% (trinta por cento) para Proposta Preço, atendido os parâmetros mínimos de qualidade definidos no presente Termo de Referência e nas normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, DNIT (art. 36, da Lei nº 14.133 de 2021).

8.5. A análise e o julgamento da Capacitação Técnica serão realizados pela Comissão Interna de Avaliação Técnica - CIAT/SODF.

8.6. As Propostas Técnicas das empresas licitantes serão examinadas, preliminarmente, quanto ao atendimento das condições estabelecidas no Edital e seus Anexos. Verificado o atendimento às referidas condições proceder-se-á a avaliação da Proposta Técnica, conforme instruções constantes deste Termo de Referência.

8.7. A pontuação final será calculada utilizando-se a fórmula:

$$NF = (0,50 \times NT + 0,50 \times NP)$$

8.8. onde:

a) NF: é pontuação final;

b) NT: é a nota da proposta técnica;

c) NP: é a nota da proposta de preços.

Sobre essas informações, a primeira observação diz respeito à ausência de justificativas para a escolha da modalidade técnica e preço.

Muito embora possamos presumir que tal escolha decorra do fato de se tratar de serviços tidos pela SODF como “especiais de engenharia e complexos” (cf. Item 1.2 do T.R.), a Lei 14.133/2021 exige que seja apresentada uma justificativa para a escolha do critério de julgamento, especialmente porque no caso trazido como exemplo o peso atribuído à proposta técnica é de 70%, ou seja, o máximo permitido.

Essa justificativa é parte essencial do planejamento da contratação e deve constar nos documentos do processo licitatório.

A segunda observação diz respeito à previsão de que “*A análise e o julgamento da Capacitação Técnica serão realizados pela Comissão Interna de Avaliação Técnica - CIAT/SODF*” (Item 8.5).

Cabe alertar que o Edital deve trazer informações precisas sobre a constituição dessa banca/comissão.

Confira-se, ainda, o disposto no art. 37 da NLLC:

Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º A banca referida no inciso II do caput deste artigo terá no mínimo 3 (três) membros e poderá ser composta de:

I - servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública;

II - profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no art. 7º desta L

Ademais, acerca da proposta técnica, recomenda-se que o edital preveja expressamente que a execução do contrato tenha participação direta e pessoal dos profissionais indicados para fins de pontuação relativa à capacitação técnico-profissional (art. 38 da NLLC).

De outro lado, por se tratar de julgamento técnica e preço, os critérios e métodos de avaliação da proposta técnica devem ser claramente descritos no edital, para garantir um julgamento justo e transparente.

No caso os critérios e pesos a serem atribuídos à proposta técnica, são apresentados no Item 8.13 e segts. do T.R.

São três os grandes quesitos a serem considerados: Conhecimento do Problema (até 20 pontos), Avaliação Técnica (até 50 pontos) e Avaliação dos Profissionais (até 30 pontos).

Sobre essas pontuações, cabe observar que, ao descrever os itens que serão avaliados a título de “conhecimento do problema” (item 8.14), chega-se à um total máximo de 40 pontos (Item 8.14.1.), e não à 20 pontos, tal como informado anteriormente. Cabe à SODF verificar isso.

Já no que toca ao quesito “Avaliação Técnica”, não identificamos a descrição ou informações sobre como serão atribuídas as respectivas pontuações, ou os itens/quesitos que serão considerados. Tal omissão deve ser suprida.

E, por fim, em relação à “Avaliação dos Profissionais”, ao que parece as informações e exigências estão no Item 8.15. do T.R.

Entretanto essas informações não estão, smj, claras o suficiente, devendo ser apresentadas de forma mais objetivas e detalhadas, informando, por exemplo, como se dará a comprovação do tempo de experiência ou quais documentos/atestados serão aceitos.

Prosseguindo, um outro ponto do Termo de Referência que merece ser destacado diz respeito à possibilidade de subcontratação, tema sobre a qual o Projeto Básico prevê, no que interessa, que “*a licitante vencedora deverá subcontratar, compulsoriamente, entidade(s) preferencial(is), assim considerada(s) a(s) microempresa(s), empresa(s) de pequeno porte e microempreendedor(es) individual(is), nos exatos termos do que dispõe o art. 3º, da Lei Complementar Federal nº 123/2006, para execução de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor do objeto contratado*” (Item 4.5.2.). O mesmo consta do Item 15.1.4. do Edital.

Sobre essa questão, recomenda-se que além do mínimo de 10%, o P.B. e o Edital disponham que o máximo de subcontratação será de 30% do valor do contrato (art. 9º do Decreto Distrital nº 35.592/2014).

Além disso, deve-se prever que a subcontratação não pode abarcar itens exigidos como qualificação técnica, operacional ou profissional, e tampouco itens considerados na pontuação da proposta técnica, mais especificamente no quesito “avaliação dos profissionais”.

Bem assim, recomenda-se inserir as previsões constantes do art. 122, parágrafo 1º e 3º, da NLLC, abaixo:

§ 3º - Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Ainda sobre o tema, vê-se que o edital prevê que o contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente (Item 15.1.2.1.).

No mais, ressalvados esses pontos, o Projeto Básico traz as informações obrigatórias e necessárias exigidas pela lei, trazendo, ainda, como anexos, uma planilha com os critérios de medição e pagamento e modelos de declaração de vistoria ou abstenção de realização de vistoria.

Lembre-se, entretanto, que este Termo de Referência ainda não foi objeto de aprovação formal, providência esta que deve ser tomada pela SODF.

Acerca deste ponto, percebe-se que embora a Lei n.º 14.133/2021 não indique expressamente quem é a autoridade competente para fins de aprovação do Projeto Básico e para autorização da licitação, recomenda-se à Consulente confirmar, à luz dos normativos distritais e internos, qual é a autoridade que, de fato, detém competência para tanto, lembrando que, em regra, a autorização para deflagração da licitação é dada pela mesma autoridade que aprova o Projeto Básico, ou seja, seria competente para aprovar o projeto básico a mesma autoridade que autoriza a contratação da obra a que tal projeto se refere.

Perceba-se, ainda, que, tal como já observado, o T.R. não traz a assinatura dos demais membros da equipe de planejamento da contratação, ponto este que merece ser esclarecido e saneado pela Consulente.

Por fim, sugere-se que, em licitações regidas pela Lei n. 14.133/21, a SODF sempre apresente justificativas quando não for utilizado o catálogo eletrônico de padronização para a especificação dos bens a serem adquiridos (art. 36, §2º, do Decreto distrital n. 44.330/23).

III.II. DA MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

De início importa registrar que a SODF/DF deverá observar as recomendações formuladas no tópico anterior que possam repercutir sobre o edital.

Lembre-se, de outro lado, que a licitação deverá seguir o rito procedimental comum do art. 17 c/c art. 29 da NLLC, no entanto a licitação com critério de "técnica e preço" requer adaptações e especificidades que devem ser detalhadas no edital.

No caso, vê-se que o Instrumento Convocatório indica a existência de 12 anexos, quais sejam, Termo de Referência, Contrato, Planilha orçamentária sem desoneração, Modelo de Carta Proposta, Declaração de atendimento aos critérios de sustentabilidade ambiental, declaração de não incorrer em vedações, declaração de responsabilidade técnica, declaração de vistoria técnica, declaração de abstenção de vistoria, declaração de subcontratação compulsória, Passos para cadastramento de empresas no Sistema Eletrônico de Informações e Declaração de reserva de cargos para pessoa com deficiência ou reabilitados.

Tais documentos devem ser juntados ao processo.

Recomenda-se, ainda, que sejam apresentados, além desses documentos, também um modelo de apresentação da proposta técnica; o Estudo Técnico Preliminar, a declaração de não contratação de menores; das penalidades; declaração para os fins do decreto nº 39.860/2019 (Dispõe sobre a proibição de participação em licitação ou contratação de agentes públicos de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta do Distrito Federal); declaração de compromisso ambiental; declaração de inexistência de nepotismo; declaração de responsabilidade técnica e indicação da equipe técnica e Análise de riscos.

No mais, são cabíveis as recomendações e observações a seguir.

No Preâmbulo – Verificar, e se for o caso, corrigir “*Comissão de Licitação designada pela Portaria nº 15, de 26 de janeiro de 2024, publicada no DODF nº 21, de 30 de janeiro de 2024, Página 79*”, uma vez que aqui não se trataria de Comissão de Licitação, mas sim de Agente de Contratação, conforme Portaria nº 13/2025, que o nomeou (163194202).

- O edital admite a participação de empresas reunidas em consórcio (Item 5.2. e segts) e as respectivas justificativas encontram-se no Item 4.4.3. do T.R.

Ademais, o Item 11.5.3. estabelece que “*Fica acrescido em 10% (dez por cento) o valor do capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo para as empresas reunidas em consórcio em referência ao exigido para a licitante individual. (§1º, Art. 15, Lei nº 14.133/21)*”.

Perceba-se, entretanto, que o acréscimo previsto no referido dispositivo também se aplica para a solicitação de índices contábeis (No caso LG, SG e LC), até porque a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo é subsidiário.

Quando se trata de consórcios, a questão reside não em “somar índices”, mas em somar “valores” constantes da documentação contábil de cada consorciado. Se é possível e correto somar os valores de patrimônio líquido de cada empresa consorciada para fins de atingir o mínimo exigido em edital, também se impõe admitir o somatório de outros valores para fins de considerar a situação econômico-financeira conjunta dos consorciados.

- Item 11 – Corrigir “Da Formulação da Proposta Vencedora” para “Da formulação da proposta”.

- Item 11.2.a. – Corrigir a referência ao Item 10.5., pois este não trata de proposta de preços.

- Item 11.4. – Diversos itens do Edital são ajustados à uma licitação de obra, e não para uma contratação de serviços de elaboração de projetos. Exemplo disso são os Itens 11.4., 15.10, 16.2.r., 22, 21.1. (“O objeto do contrato será recebido após limpeza total da área envolvida e formalmente comunicada à SODF, conforme subitem 5.2 do Termo de Referência, Anexo I do presente edital”), dentre outros.

Recomenda-se à SODF que revise o Edital a fim de alterar ou retirar itens como esses.

- Item 11.7. – Prevê que “*O preço total proposto pelo licitante não poderá, sob pena de desclassificação, ser superior ao custo estimado pela SODF, conforme art. 59 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*”.

Recomenda-se que seja previsto que não só as propostas com valor total ao previsto serão desclassificadas, mas também as propostas com preços unitários superiores aos estimados serão desclassificadas.

- Item 12.1. – Prevê que “*Como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar*” serão consultados os cadastros federais de empresas inidôneas ou suspensas.

Deve ser incluída a consulta, também, ao Portal da Transparência do Distrito Federal - <https://www.transparencia.df.gov.br/#/>.

- Item 12.5.2.c. – Dispõe acerca da habilitação fiscal, verbis: “*Prova de regularidade com a Fazenda Estadual, do Distrito Federal e/ou Municipal do domicílio ou sede do licitante*”.

Recomenda-se que esse item seja alterado, conforme abaixo:

“Prova de regularidade com a Fazenda do Distrito Federal para todas as licitantes e prova de regularidade com a Fazenda do Município e do respectivo Estado, para as licitantes com sede ou domicílio fora do Distrito Federal”

- Item 12.5.3. (Qualificação Econômico-Financeira) – Aqui vale a recomendação feita no tópico anterior.

No mais, o Edital prevê, dentre outros, a comprovação de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), superiores a 1 (um). E, de fato, são estes os índices usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira das licitantes.

- Ainda no Item 12 (Da Habilitação), cabe notar que o edital não exige a apresentação de atestados com quantitativos mínimos para fins de comprovação de experiência anterior da empresa (qualificação técnico-operacional) e tampouco dos seus profissionais (qualificação técnico-profissional).

A princípio poderíamos presumir que a equipe de planejamento entendeu que esse aspecto será avaliado por meio dos itens e exigências relativos à proposta técnica. Vê-se apenas uma breve referência à qualificação técnico-profissional no T.R., ao tratar das obrigações da contratada, verbis: “5.4.39. Apresentar o registro profissional do Conselho de Classe (ART/RRT e outros), dos serviços, para cada um dos profissionais envolvidos nos levantamentos e projetos”.

Entretanto exigências de qualificação técnica devem ser colocadas de forma clara no edital (ou T.R.), em tópico próprio.

Recomenda-se, assim, que a SODF verifique a necessidade de exigir também a comprovação de qualificação técnica por meio de atestados, isso porque não há impedimento legal para tanto, mesmo se tratando de concorrência por técnica e preço.

Lembre-se, de toda forma, que, em relação aos quantitativos mínimos, deve-se observar o previsto nos parágrafos 1º e 2º do art. 67, e inciso IX, da LNL, especialmente no que toca às parcelas de maior relevância ou valor, e quantitativo máximo de cinquenta por cento.

Confira-se, nesse sentido, os dispositivos citados:

*IX - a **motivação circunstanciada** das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante **indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto**, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*

*§ 1º A exigência de atestados será restrita às 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.***

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Também nessa mesma linha, não é demais lembrar que os critérios estabelecidos em procedimentos licitatórios para a qualificação técnica devem se ater, única e exclusivamente, ao objetivo de selecionar uma empresa que tenha as condições técnicas e operacionais necessárias para realizar o empreendimento licitado.

Assim, tais exigências devem ser compatibilizadas com o objetivo de garantir a competitividade do certame, haja vista que percentuais muito altos podem restringir a concorrência e levar à contratação de uma proposta que não seja a mais vantajosa.

Especificamente em relação à qualificação técnico-profissional, vale lembrar, ainda, que será considerado integrante do quadro permanente da empresa o profissional que for sócio, empregado de caráter permanente ou responsável técnico da empresa perante o CREA ou CAU. A comprovação de que integra o quadro permanente da empresa será feita: caso sócio, através do contrato social e sua última alteração; caso empregado permanente da empresa, através de contrato de trabalho por tempo indeterminado ou de qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício, ou, ainda, mediante a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil^[9].

Lembre-se, também, que os profissionais detentores dos atestados apresentados deverão participar, necessariamente, como responsáveis técnicos pela execução dos serviços.

Além disso, deve-se incluir a apresentação de Certidão de registro de pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, em nome da empresa, com validade na data de recebimento dos documentos de habilitação, emitida pelo CREA ou CAU da jurisdição da sede da licitante.

Acaso a vencedora for de outro Estado e não apresentar certidão do CREA do Distrito Federal, a certidão deverá ser obrigatoriamente visada pelo CREA/DF, de que cuida a Lei Federal n.º 5.194/66k, quando da contratação da empresa vencedora^[10].

- Item 12.7. – Dispõe que o efeito suspensivo alcança apenas o recurso contra o ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado - ou contra o ato de inscrição, alteração ou cancelamento em registro cadastral -, bem como o recurso contra o julgamento das propostas.

Tal item deve ser corrigido, uma vez que a NLLC prevê que as cinco situações que são passíveis de recursos possuem efeito suspensivo, conforme artigo 165, I, c/c art. 168 da NLLC, confira-se:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;*
- b) julgamento das propostas;*
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;*
- d) anulação ou revogação da licitação;*
- e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;*

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

- Item 15.4. – Dispõe que a contratada deve atender as exigências da Lei Distrital n. 6.679/2020, que dispõe sobre a exigência de garantia de equidade salarial entre homens e mulheres nas empresas que contratam com o Poder Público do Distrito Federal.

- Item 15.11. – Prevê que a empresa vencedora prestará garantia no valor correspondente à 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

- Item 15.5. – Prevê que a Licitante vencedora em conformidade com a Lei nº 6.112/2018, deverá apresentar à SODF, como condição indispensável para formalização da relação contratual, Relatório de Perfil e Relatório de Conformidade do Programa de Integridade, nos termos dos Anexos I e II do Decreto nº 40.388/20.

- Item 15.5.1. – Deve ser colocado de forma autônoma, uma vez que não tem relação com o Item 17.5.

- Item 16.2.s. – Prevê a incidência da Lei Federal n. 6.128/2018 (reserva de vagas para pessoas em situação de rua) e a exigência de reserva de vagas para pessoas com deficiência.

- Item 22 – Trata do Reajustamento anual.

As disposições deste item devem ser revisadas. Em primeiro lugar, porque, tal como já aqui registrado, já estamos no mês de abril de 2025, de modo que é recomendável que seja avaliada a conveniência/necessidade de adoção de tabelas referencias mais recentes,

Em segundo lugar, cabe verificar o que dispõe o Item 22.1.b, abaixo transcrito:

b) Dentro do prazo de vigência do contrato, a Contratada fará jus ao reajustamento após o interregno de um ano, contado da data base do orçamento (SETEMBRO/2024), aplicando-se os índices de Consultoria, Supervisão e Projeto - DNIT, apurados pelo Instituto Brasileiro de Economia - IBRE/FGV e as atualizações de taxas públicas, apurado o mais vantajoso para Administração. Sendo estes índices apurados e fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade, nos termos da Lei nº 10.192/2001. (g.a.)

Recomenda-se atenção neste item, uma vez que, segundo o T.R., não foi tomado apenas a tabela SICRO/DNIT como referencial para o orçamento estimativo, mas também a tabela SINAPI, elaborada pela Caixa Econômica Federal.

Nessa linha, a **SODF deve apontar o índice de reajuste adequado ao contrato em questão.**

Ademais, recomenda-se retirar a referência às Leis nº 9.069/95 e n. 10.192/2001, que têm previsões distintas da NLLC sobre o reajuste, e, considerando que a nova lei é especial e prevalece sobre a lei geral sobre o tema, Lei nº 10.192/2001.

Da mesma forma, não cabe tomar como referência para o reajuste o Decreto Federal n. 1.054/94 (Item 20.2), que além de não aplicar-se ao DF, não é compatível com a NLLC.

- Itens 25.9.1., 25.9.2. e 25.9.3. – Tratam da nulidade ou anulação da licitação, os quais devem ser apresentados de forma autônoma, e não vinculados ao Item 28.9., que trata da revogação da licitação.

Por fim, cabe alertar que deve-se observar o prazo mínimo de 35 dias úteis para apresentação de propostas e lances, de acordo com o art. 55, d, IV, da lei 14.133/21.

III.III. DA MINUTA CONTRATUAL (SEI 158549975).

Logo de início cabe lembrar que a SODF deverá verificar as recomendações feitas anteriormente, a propósito da fase interna da licitação e do Edital, que tenham impacto na minuta de contrato. Essa recomendação é de fundamental importância a fim de evitar disposições conflitantes entre esses documentos.

As outras recomendações cabíveis acerca do contrato seguem abaixo.

- Cláusula 4.3. – Deve ser retirada, uma vez que não tem lugar no instrumento contratual, verbis: “4.3 - Conforme disposto nas informações técnicas, não será permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, tendo em vista a baixa complexidade técnica, Acórdão 22/2003-Plenário TCU”.

- Cláusula 5.2. – Deve ser retirada (“É vedada a participação de cooperativas no presente certame, tendo em vista a natureza do serviço”).

- Cláusula 6.1. – retirar a expressão “é de contratação”, que consta da segunda linha.

- Cláusula 6.1.1. – Em que pese a previsão do art. 111, caput, da Lei 14.133/2021, sugere-se que a expressão “a vigência será automaticamente prorrogada” seja substituída por “a vigência poderá ser prorrogada, mediante termo aditivo”, tendo em vista que mesmo nos contratos por escopo é necessária a prorrogação do prazo de vigência por meio de ato formal, no caso o termo aditivo (cf. Parecer n. 460/2023 - PGCONS/PGDF).

- Cláusula 7.1.1.1. – Deve ser retirada, pois refere-se, indevidamente, à “taxa de administração”, que não tem lugar no caso presente. Como bem se sabe, no caso, o BDI engloba qualquer rubrica semelhante à essa.

- 7.1.2. – Deve ser retirada uma vez que se trata de contrato de Empreitada por preço Global, sendo o pagamento realizado por preço certo e total (art. 46, II, da Lei nº 14.133 de 2021),

- Cláusula Oitava – Trata do reajuste, ponto sobre o qual valem as recomendações traçadas no tópico anterior, devendo, inclusive, ser revisada – e se for o caso retirada – a Cláusula 8.11 (“Os serviços a serem reajustados serão de acordo com a EAP adotada em orçamento - quadro resumo - da SODF

fundamentada no IBRAOP OT – IBR 008/2020”).

- Cláusula 8.9. – Esclarecer a que se refere o item 4.8.1.1., ali referido.

- Cláusula 10.2. – Deve ser corrigida, uma vez que está ajustada para um contrato de obras.

- Cláusula Décima Primeira – Valem aqui as recomendações apresentadas no tópico anterior sobre o tema (Dotação Orçamentária). Perceba-se, ainda, que o modelo apresentado traz referências à LOA do ano passado, 2024.

- Cláusula Décima Segunda – Trata da subcontratação, tema sobre o qual valem as recomendações traçadas anteriormente.

Ademais, alterar a parte final da Cláusula 12.4. (“*deste Termo de Referência*”).

- Cláusula 15.1. – Alterar o trecho “*A contratação possui garantia de execução*” para “*O Contratado deverá prestar garantia de execução*”.

- Cláusula 15.7.1. – Alterar a referência à Cláusula 14.7. para 15.7.

- Cláusula Décima Sexta – Deve ser revisada e ajustada ao tipo de contratação e serviços em questão, uma vez que está ajustada à um contrato de obra.

- Cláusula 17.10. – Inserir também o Portal da Transparência do Distrito Federal - <https://www.transparencia.df.gov.br/#/>.

- Cláusula 18.3. – Da forma como redigida dá a entender que no caso de justificada necessidade de antecipação dos efeitos de termo aditivo, a alteração não seria analisada pela assessoria jurídica, o que é errado.

- Cláusula 19.2.2.1. – Traz a seguinte disposição:

“19.2.2.1. – Se a operação implicar mudança da pessoa jurídica contratada, deverá ser formalizado termo aditivo para alteração subjetiva”.

Considerando que o tema ainda é polêmico (cessão contratual, sub-rogação ou outras formas de alteração da pessoa contratada), recomenda-se que tal disposição seja retirada do contrato.

- Cláusula 31.3. – Deve ser revista, uma vez que está ajustada para um contrato de obra.

Por fim, são válidas algumas ultimas recomendações:

- Reproduzir no Contrato a disposição existente no Item 4.1.6. do Termo de Referência, segundo a qual no Contrato “constará a equipe técnica responsável pela elaboração dos produtos durante a

execução do objeto e caberá ao Coordenador garantir que o quadro de profissionais se mantenham disponíveis para sanar dúvidas de desenvolvimento”.

- Da mesma forma, reputamos relevante que o contrato traga as seguintes disposições, tais como constam no T.R.:

“Os trabalhos técnicos somente serão considerados concluídos quando analisados e aprovados pelo fiscal do contrato e/ou analistas da SODF e entregues as respectivas ART's e/ou RRT's. A simples entrega de produtos à SODF não garante que a etapa e/ou serviço foi concluído”.

5.4.15. Os membros da equipe técnica da CONTRATADA somente poderão ser substituídos com autorização expressa do CONTRATANTE, mediante aprovação do "currículo" dos substitutos indicados, quando for o caso:

- Inserir a previsão de que incidem ao Contrato as disposições do Decreto 39.620/2019, que estabelece medidas de integridade pública.

Lembre-se, ainda, que nos termos da Lei distrital n.º 5.575/2015, as súmulas dos contratos devem ser publicadas no Portal da Transparência, as quais devem constar informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, da obra ou serviço.

São essas as observações e recomendações a serem feitas.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se no seguinte sentido:

a) Pela viabilidade jurídica de prosseguimento do processo em relação à Concorrência para contratação de projetos de infraestrutura na Área de Regularização de Interesse Social do Setor Habitacional Nova Colina, em Sobradinho

b) Pela viabilidade de utilização do presente opinativo como “Parecer Referencial”, na forma da Portaria PGDF n. 115/2020.

É o parecer, sub censura.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 13 de abril de 2025.

Romildo Olgo Peixoto Júnior

Procurador do Distrito Federal

[1] Art. 8º A elaboração de parecer referencial deverá observar a seguinte forma:

I - Ementa: deverá constar a expressão “PARECER REFERENCIAL” com a identificação clara e precisa do objeto da análise e indicada a possibilidade de aplicar a orientação a casos semelhantes;

II - Fundamentação: na qual serão indicadas as circunstâncias que ensejaram a sua adoção, analisadas as questões de fato e de direito e apresentada a orientação jurídica uniforme com os respectivos pressupostos de fato e de direito, os atos, as condutas e os requisitos legais e regulamentares exigidos;

III - Conclusão: na qual serão indicados os requisitos e as condições necessárias para sua utilização.

Parágrafo único. O parecer referencial deverá abordar todas as questões jurídicas pertinentes ao objeto tratado nos respectivos autos.

[2] Importa lembrar que esta PGDF já se manifestou em algumas oportunidades sobre a ilegalidade de contratação de serviço que esteja inserido no rol de atribuições de servidores públicos, por caracterizar burla à regra constitucional do concurso público, ou quando a contratação de atividades avança sobre o núcleo essencial do Estado ou atividades típicas do Estado (cf. Pareceres 430/2013-PROCAD/PGDF, 736/2014-PROCAD, 628/2010-PROCAD e 199/2009-PROPES), valendo observar trecho da ementa lavrada no Parecer n. 849/PROCAD-PGDF:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALIDADE TOMADA DE PREÇOS. TIPO TÉCNICA E PREÇO.

(...)

As contratações de consultorias no âmbito dos contratos celebrados pelos órgãos da Administração Pública não podem ser utilizadas como forma de suprir a carência de pessoal para o desempenho de tarefas institucionais de apoio administrativo, porquanto além de não atenderem à exigência constitucional de realização de concurso público, tal procedimento gera dispêndios excessivos para a administração, resultantes do pagamento de remuneração aos consultores contratados em valores bem superiores aos de mercado. Parecer pela inviabilidade da contratação da presente consultoria.

[3] Tal declaração é apresentada como anexo da referida portaria, e prescreve que “foram seguidas todas as orientações jurídicas uniformizadas no instrumento paradigma, consubstanciadas no Parecer Referencial nº XXX, e que o presente expediente constitui matéria com repetição em múltiplos processos e com variáveis pouco significativas”.

[4] Vale anotar que os serviços ora demandados seriam, inicialmente, realizados pela NOVACAP (cf. 156431738 e 158550384), entretanto em janeiro deste ano decidiu-se licitar os serviços e cancelar os documentos relativos ao Acordo de Cooperação Técnica entre a SODF e a NOVACAP (SEI 160843895).

[5] Conforme lição de Marçal Justen Filho : “Um dos pilares da Lei 14.133/21 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção”.

[6] A planilha com desoneração apresentou um valor final maior (SEI 155101589)

[7] Com a Lei nº 14.133/21, a diferença entre a concorrência e o pregão deixa de ser baseada no rito de cada modalidade e passa a se basear no objeto a ser contratado e no critério de julgamento adotado

[8] Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

a) menor preço;

b) melhor técnica ou conteúdo artístico;

c) técnica e preço;

d) maior retorno econômico;

e) maior desconto;

- [9] O Edital traz essa previsão no Item 15.2. Entretanto o correto é tratar essa exigência no Item relativo à qualificação técnica.
- [10] O Edital traz essa previsão no Item 15.3. Entretanto o correto é inserir essa previsão no item relativo à qualificação técnica.



Documento assinado eletronicamente por **ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR - Matr.0171650-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 14/04/2025, às 16:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **168422016** código CRC= **E2E9C223**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - DF



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00110-00000709/2024-15

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 77/2025 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior, com as seguintes retificações e acréscimo.

Algumas retificações de ordem material devem ser efetivadas:

a) Onde se lê "*Item 15.5.1. – Deve ser colocado de forma autônoma, uma vez que não tem relação com o Item 17.5.*", leia-se "*Item 15.5.1. – Deve ser colocado de forma autônoma, uma vez que não tem relação com o Item 15.5.*";

b) Onde se lê "*Item 22 – Trata do Reajustamento anual.*", leia-se "*Item 20 – Trata do Reajustamento anual.*";

c) Onde se lê "*Em segundo lugar, cabe verificar o que dispõe o Item 22.1.b, abaixo transcrito.*", leia-se "*Em segundo lugar, cabe verificar o que dispõe o Item 20.1.b, abaixo transcrito.*";

d) Onde se lê "*Itens 25.9.1., 25.9.2. e 25.9.3. – Tratam da nulidade ou anulação da licitação, os quais devem ser apresentados de forma autônoma, e não vinculados ao Item 28.9., que trata da revogação da licitação.*", leia-se "*Itens 25.9.1., 25.9.2. e 25.9.3. – Tratam da nulidade ou anulação da licitação, os quais devem ser apresentados de forma autônoma, e não vinculados ao Item 25.9., que trata da revogação da licitação.*";

e) Onde se lê "*Cláusula Oitava – Trata do reajuste, ponto sobre o qual valem as recomendações traçadas no tópico anterior, devendo, inclusive, ser revisada – e se for o caso retirada – a Cláusula 8.11 (“Os serviços a serem **rejustados (sic)** serão de acordo com a EAP adotada em orçamento - quadro resumo - da SODF fundamentada no IBRAOP OT – IBR 008/2020”).*", leia-se "*Cláusula Oitava – Trata do reajuste, ponto sobre o qual valem as recomendações traçadas no tópico anterior, devendo, inclusive, ser revisada – e se for o caso retirada – a Cláusula 8.8 (“Os serviços a serem **reajustados** serão de acordo com a EAP adotada em orçamento - quadro resumo - da SODF fundamentada no IBRAOP OT – IBR 008/2020”).*".

Já o Item 15.5 do Edital, que prevê que "*a Licitante vencedora, em conformidade com a Lei nº 6.112/2018, deverá apresentar à SODF, como condição indispensável para formalização da relação contratual, Relatório de Perfil e Relatório de Conformidade do Programa de Integridade, nos termos dos Anexos I e II do Decreto nº 40.388/20*", deverá ser excluído. A exigência de implementação do Programa de Integridade, com o advento do art. 25, § 4º da Lei 14.133/21, passou a se dar exclusivamente para contratações de grande vulto, cujo valor supere R\$ 250.902.323,87 (duzentos e cinquenta milhões novecentos e dois mil trezentos e vinte e três reais e oitenta e sete centavos).

Além disso, na minuta do Contrato constante do anexo II do Edital de Licitação - Concorrência nº 90002/2025-SODF (163197571), não há cláusula 8.9, tampouco referência ao item 4.8.1.1, razão pela qual o seguinte trecho do opinativo deve ser suprimido: "*Cláusula 8.9. – Esclarecer a que se refere o item 4.8.1.1., ali referido.*".

Atendidas e implementadas as orientações e requisitos constantes do presente Parecer Referencial, solicita-se à d. Pasta consulente a fineza de enviar a esta Casa Jurídica as minutas do Edital e do Contrato para elaboração de minutas-padrão a serem posteriormente anexadas a este opinativo.

Relevante registrar que a autoridade competente deve fazer uso do presente instrumento

observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da [Portaria PGDF nº 115, de 16 de março de 2020](#).

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Procuradora-Chefe

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica, bem como no **Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ/DF**.

Expeça-se **circular** aos órgãos, autarquias e fundações do Distrito Federal, para conhecimento.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 28/05/2025, às 12:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 02/06/2025, às 20:25, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **169169050** código CRC= **1644F21C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br