



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 72/2024 - PGDF/PGCONS

PROCESSO Nº 00080-00226436/2024-14

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – SEE/DF

ASSUNTO: EDITAL DE CONCORRÊNCIA. OBRA DE CENTRO DE EDUCAÇÃO DE PRIMEIRA INFÂNCIA

Ementa

PARECER REERENCIAL. ADMINISTRATIVO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. OBRA. CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO DE PRIMEIRA INFÂNCIA-CEPI. PARECER REFERENCIAL N.º 23/2021.

I – O setor técnico da Secretaria de Educação deve atestar a confiabilidade das planilhas e projetos elaborados pela empresa contratada por aquela pasta, manifestando-se conclusivamente sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

II - O ato de aprovação das planilhas e memórias de cálculos, bem como dos projetos e das especificações técnicas, faz presumir que ali estão previstos todos os itens necessários ao empreendimento e estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados.

III - Todos os documentos que compõem o Projeto Básico, inclusive planilhas de custos, peças gráficas e croquis, devem ser subscritas por profissional legalmente habilitado (com indicação do registro no CRE/CAU), sendo indispensável, também, a indicação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

IV - Resta pendente a comprovação de existência de dotação orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte, natureza de despesa e valor. Bem assim, declaração expressa do ordenador de despesas de que o gasto tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e PPA e LDO, e que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

V - Em regra, não podem ser subcontratados serviços tidos como relevantes, sobre os quais foram exigidos atestados de capacidade técnica no Edital, os quais, em regra, referem-se à parcelas de maior relevância da obra.

VI - Instrução processual que demanda uma série de complementações e correções, somente após o que a licitação poderá ter seguimento.

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposta de Parecer Referencial a ser utilizado na hipótese de contratação, mediante prévia Concorrência, de obra de construção de CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância, do programa PROINFÂNCIA/FNDE.

Originalmente este processo foi remetido à PGDF pela Secretaria de Educação juntamente com outros três processos que apresentam o mesmo objeto, diferenciando-se apenas no que toca ao local (cidade-satélite) onde será construída a obra (SEI 00080-00229364/2024-67, 00080-00227452/2024-24 e 00080-00135873/2024-20).

Considerando a identidade entre os temas, posteriormente a SEE/DF encaminhou ofício (SEI 158103469) solicitando o sobrestamento desses três outros processos, até que seja exarado o parecer referencial sobre a demanda.

Ao que parece, trata-se de demanda apresentada pela SEE de forma recorrente^[1]. Exemplo disso são os pareceres n. 10/2024 e 433/2024-PGCONS.

É o relatório.

II. PRELIMINARMENTE.

Em caráter preliminar, salienta-se que a presente manifestação diz respeito aos aspectos estritamente jurídicos e formais da licitação tratada nos autos, excluída qualquer apreciação quanto ao mérito do ato administrativo, cuja aferição e responsabilidade estão adstritas ao gestor público.

Da mesma forma, 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 SEE e, em especial, à Equipe de Planejamento da Contratação. No caso trazido nestes autos, vale notar que tais documentos ocupam a maior parte do processo.

Quanto à pertinência de emissão de Parecer Referencial, procede o pedido formulado pela SEE/DF.

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.

Nesse sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, §1º, da nova Lei de Licitações que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas, *verbis*: “*sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes*”.

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^[2]).

Ademais, em sendo aprovado este parecer referencial, ficará dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, 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 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).

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 n.º XXX, e que o presente expediente constitui matéria com repetição em múltiplos processos e com variáveis pouco significativas”.

Em sentido semelhante, a Orientação Normativa n. 55/2014 – AGU determina que “os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação”.

De outro lado, vale notar que existe um parecer referencial emitido pela PGDF acerca deste tema, entretanto, sob a vigência da Lei n. 8.666/93.

Trata-se do Parecer Referencial n.º 23/2021, de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro (Concorrência para construção de Centro de Educação para a Primeira Infância no Jardins Mangueiral - São Sebastião)

Apresentadas essas considerações iniciais, tem-se como presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer Referencial.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. DO PLANEJAMENTO DA CONCORRÊNCIA. DA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO.

De início cabe notar que este parecer referencial está sendo editado a partir de um caso concreto (construção do CEPI da Regional do Recanto das Emas), de modo que algumas das recomendações aqui apresentadas estão ajustadas à instrução processual e às minutas que encontram-se neste processo (SEI 00080-00226436/2024-14).

Entretanto é de se presumir que as demandas conduzidas pela SEE/DF sobre o tema sigam uma uniformidade processual e procedimental, de modo que as orientações e recomendações aqui apresentadas deverão ser replicadas aos demais casos.

Nos presentes autos, a obra é a construção do CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância, tipo I, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27m², em terreno de 4.862,27m², a se localizar na Quadra 104 Conjunto 10^a, Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF.

A edificação contará com estacionamento, guarita, paraciclo, parquinho, pátio descoberto, duchas infantis, bancos, lixeiras, postes de iluminação, torneiras de jardim, grelhas para captação de água pluvial, castelo d’água, central de gás, horta escolar, canteiros e área verde com tratamento paisagístico. Contém ainda, fechamentos com gradil e muro, calçadas e desníveis (cf. Projeto Básico SEI 157374522)

O valor total estimado do Contrato é de R\$ 7.469.218,13 (sete milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil duzentos e dezoito reais e treze centavos), conforme Planilha orçamentária estimativa sem desoneração (SEI 153864681).

O regime de execução será o de empreitada por preço global, o critério de julgamento será o de “menor preço”, e o modo de disputa será “aberto e fechado”.

O prazo total estimado para execução da obra é de 305 (trezentos e cinco) dias corridos, contados a partir do 5º dias útil da expedição da Ordem de Serviço (cf. Item 11.1.1. do Edital), sendo o prazo de vigência do Contrato de 915 (novecentos e quinze) dias corridos, contados a partir da data da assinatura do Contrato (Item 11.1.2.).

Feita essa introdução, cabe de início registrar que a NLLC (Lei n.º 14.133/2021) consolidou a fase preparatória das licitações e deu especial ênfase à importância dessa etapa, considerando a primazia do novo princípio prescrito na lei: o Princípio do Planejamento.

O planejamento constitui uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública, e por meio dele é possível a obtenção de contratações mais eficientes.

Dessa forma, a fase preparatória passa a ser caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (art. 18, NLLC)[3]. Confira-se o teor do referido artigo:

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).

No caso, o projeto básico informa que “O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual”. No entanto não localizamos cópia ou outra referência do enquadramento desta obra no referido plano anual, de modo que tal omissão deve ser suprida.

De outro lado, tratando-se de obra, outro ponto a ser visto diz respeito à prova da propriedade do imóvel onde será edificado o CEPI. No caso, a certidão do imóvel, atestando que a área é de titularidade do DF, encontra-se no doc. SEI 148562320.

Em relação às justificativas para esta demanda, o Estudo Técnico Preliminar traz, em suma, os seguintes motivos:

4.4 - Ao ser entregue a comunidade local, o novo CEPI – Centro de Educação para primeira infância - TIPO 1, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27 m², em terreno de 4.862,27m², localizado na Quadra 104 Conjunto 10º Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF, vai ao encontro da missão relevante desta SEEDF de equacionar a demanda por vagas em creche no âmbito do Distrito Federal.

4.5 - Nesses termos, conforme diretrizes, prioridades e objetivos do Plano de Obras da SEEDF 2023 - 2026, constatou-se a prioritária necessidade da obra de engenharia de construção do CEPI – Centro de Educação para primeira infância - TIPO 1, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27m², em terreno de 4.862,27m², localizado na Quadra 104 Conjunto 10º Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF.

4.6 - Nesse ínterim, considerando a tutela desta SEE/DF, no que se refere ao dever de prover educação de qualidade no âmbito do Distrito Federal, a pretensa construção se mostra imprescindível para a manutenção da qualidade de ensino

De fato, como bem se sabe e amplamente divulgado pela mídia, a demanda por falta de creches no Distrito Federal deixa, por vezes, as mães e as crianças do Distrito Federal em situação de vulnerabilidade, além de retirar mulheres do mercado de trabalho.

Nessa mesma linha, vale lembrar a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário 1008166, Tema 0548), segundo a qual a educação básica é um direito fundamental e, assim, garantiu o dever constitucional do Estado de assegurar vagas em creches e na pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

No caso, a única observação a ser feita no tocante às justificativas é a ausência de maiores informações sobre a opção de construir-se a obra naquela regional.

Como bem se sabe, são diversas as localidades que demandam o mesmo serviço, de modo que revela-se prudente que a SEE/DF esclareça as razões para escolha do Recanto das Emas como destinatário do CEPI.

Prosseguindo, vê-se que a equipe de planejamento da contratação foi designada por meio da Ordem de Serviço n. 116 (SEI 148169301).

Não localizamos, entretanto, a designação do Agente de Contratação, ponto sobre o qual vale transcrever trecho do Parecer n. 540/2023-PGCONS:

“(....) da leitura desse novo texto legal, podemos inferir que o legislador pretendeu equiparar o agente de contratação à figura do antigo presidente da comissão permanente de licitação, ao passo que a atual figura da comissão de contratação aproxima-se da antiga comissão especial de licitação, uma vez que, embora a nova ‘comissão de licitação’ possa ter caráter permanente, dedica-se apenas às contratações de bens ou serviços “especiais”.

Percebe-se que o processo traz cópia de designação de Comissão Permanente de Contratação (SEI 154829705), o que deve ser corrigido, uma vez que no regramento da NLLC não existe mais a figura dessa comissão, que foi substituída pelo Agente de Contratação (no caso por se tratar de Concorrência), o qual deve ser servidor ocupante de cargo efetivo ou empregado público do quadro permanente do órgão, além de deter capacidade técnica e atender os requisitos do caput do art. 7º da NLLC.

Nesse sentido, recomendamos a leitura dos Pareceres ns. 540/2023-PGCONS/PGDF e 586/2023 - PGDF/PGCONS.

Assim, deve a SEE providenciar a juntada do ato de designação do Agente de Contratação e da respectiva equipe de apoio.

Em relação aos outros documentos e informações que obrigatoriamente devem constar do procedimento desta natureza (art. 18 da NLLC), podemos extrair do processo, por ora os documentos abaixo, valendo notar que, ao que parece, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado após as memórias e planilhas de cálculos, quando o correto seria o contrário.

- Documento de Formalização de Demanda (SEI 148169650);
- Estudo Técnico Preliminar (SEI 153873980);
- Análise de Riscos (SEI 153776652);
- Projeto Básico (SEI 157374522);
- Edital e minuta de contrato SEI (154829321)
- Informações sobre disponibilidade orçamentária: SEI 157656568
- Autorização para abertura de processo licitatório na modalidade Concorrência, exarada pelo Subsecretário(a) de Administração Geral (SEI 154155570)
- Parecer da AJL/SEE-DF - Nota Jurídica nº 885/2024 (SEI 155588025);
- Aprovação do Projeto Básico (SEI 157375512).

Considerando o valor do contrato, há ainda necessidade de manifestação prévia da Unidade de Controle Interno do órgão, o que pode ser visto no doc. SEI 155218038 (Nota Técnica N.º 420/2024 - SEE/GAB/UCI).

Sobre os documentos acima listados, um ponto já pode ser destacado. Perceba-se que o projeto básico traz a identificação de apenas um servidor, sem os demais membros da equipe de planejamento da contratação. Ademais, não há indicação da ART do referido servidor.

Já o Estudo Técnico Preliminar não traz qualquer assinatura.

Além disso, o edital encontra-se assinado apenas por um servidor, que, ao que parece, não é membro da equipe de planejamento da contratação.

Tais pontos devem ser saneados, mormente porque trata-se de documentos dos mais relevantes em um processo licitatório.

Prosseguindo, cabe notar que, ao que parece, o FNDE, órgão federal que patrocina o programa PROINFÂNCIA, tem um projeto padrão, bem como um caderno técnico de especificações, para serem usados em obras como a presente.

É o que se infere de algumas informações do processo, a exemplo dos diversos cadernos de especificações técnicas e arquitetônicas (v.g. SEI 148677146), bem como do preâmbulo do edital, que menciona “projeto padrão do FNDE”.

Entretanto, em que pese a existência desses modelos, fez-se necessária a elaboração de outros memoriais descritivos, plantas, projetos e planilhas de custos.

Perceba-se que, no caso, as planilhas e memórias de cálculos, assim como os cadernos técnicos que compõem o P.B. foram elaborados pela empresa CINANTI^[4] (v.g. planilhas SEI 153863465, 153864681 e 148245912 e seguintes), cuja ART encontra-se no doc. SEI 148567312. As principais planilhas de composição de custos encontram-se nos docs. SEI 156997630, 156998336 e 153864681.

Lado outro, tais planilhas foram validadas e ratificadas pelas áreas técnicas da SEE/DF.

É o que se infere de alguns documentos presentes no processo, em especial o Parecer de Anuência SEI 148312592 e os despachos SEI 153865402 e 156999329, este último proferido pelo Diretor de Orçamento de Obras, e cujo trecho é transcrito abaixo:

“5. Informo que as planilhas orçamentárias foram analisadas por este setor, nas quais não foram identificadas inconsistências tanto sob o aspecto quantitativo como qualitativo e, que as composições de preços, curva ABC, cronograma físico-financeiro e planilhas sintéticas foram realizados pela empresa Cinnanti Arquitetura & Engenharia responsável tecnicamente pela elaboração do orçamento.

6. Diante do exposto, este setor aprova: Planilha Estimativa de Custo com Desoneração (id. 156997630), Planilha Capacidade Técnica Mód-01 - CD (id. 156997854), Planilha Capacidade Técnica Mód-02 - CD (id. 156997917) , Planilha Capacidade Técnica - Ponderada - CD (id. 156998239) , Planilha Estimativa de Custo sem Desoneração (id. 156998336) , Planilha Capacidade Técnica - Mód-01 - SD (id. 156998441) , Planilha Capacidade Técnica - Mód-02 - SD (id. 156998540), Planilha Capacidade Técnica - Ponderada - SD (id. 156999241) , anexadas aos autos

No mesmo sentido, o Projeto Básico, Item 30.13, *verbis*;

30.13. As planilhas orçamentárias acima referenciadas, elaboradas pela empresa CINNANTI Arquitetura e Engenharia Ltda, tiveram como base de referência de preços, a tabela de insumos e de serviços do SINAPI, mantido pela CAIXA Econômica Federal, exceto para os serviços/insumos com características especiais, sem similaridade com os constantes no referido Sistema, conforme o Relatório de Composições dos Preços Unitários juntado aos autos. Ademais, cumprir registrar que tal documentação foi referendada, tanto sob o aspecto quantitativo quanto qualitativo, pelo setor técnico competente desta Pasta (156999329).

Sobre essas planilhas, projetos e cálculos, recomenda-se, em primeiro lugar, que a SEE verifique se todas elas trazem os nomes dos engenheiros/arquitetos/orçamentistas responsáveis por elaborá-las, bem como as respectivas inscrições no CREA.

De outro lado, considerando que o setor técnico da SEE ratificou essas peças técnicas, tomando-as como se suas fossem no que toca tanto ao aspecto quantitativo como qualitativo, necessário também que o ato/despacho de ratificação/aprovação das mesmas indique a respectiva inscrição no CREA/CAU da autoridade ou servidor que exarou aquele ato.

Lembre-se, ainda, que o ato de aprovação dessas planilhas faz presumir que ali estão estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, cf. art. 23, §1º, da Lei n.º 14.133/2021. Ou seja, a SEE deve, ou deveria, analisar pormenorizadamente, e validar, todos esses projetos, a fim de que reste evidenciado que o objeto da contratação está descrito com nível de precisão adequado quanto à quantidade e qualidade esperadas, inclusive no que diz respeito aos dados, informações e projetos necessários, a fim de evitar, tanto quanto possível, futuras divergências entre os contratantes e mesmo aditivos contratuais derivados de um planejamento insatisfatório (cfe. Parecer Referencial 23/2021) .

Prosseguindo, e antes de abordar o projeto básico, faz-se pertinente examinar as planilhas de itens e custos que compõem o orçamento-base da licitação. Conforme já aqui adiantado, a maior parte deste processo é composta por planilhas, memoriais de cálculos, plantas, projetos técnicos e croquis.

No caso foi adotada pela SEE a planilha orçamentária sem desoneração (SEI 156998336 e 153864681), que, segundo a Consultante, apresenta o menor valor, nos termos do despacho de aprovação do P.B. (SEI 153933100).

Perceba-se, ainda, que o Edital indica que, como orçamento-base, foi adotada a planilha orçamentária SEI 153864681 (Item 2.1.), que traz o valor total final de R\$ 7.469.218,13 (sete milhões,

quatrocentos e sessenta e nove mil duzentos e dezoito reais e treze centavos), com BDI de 21,54% para serviços e de 13,26% para equipamentos.

Ocorre que, ao que parece, tal planilha teria sido substituída por uma versão mais recente (SEI 156998336), que traz um valor final diferente daquela, qual seja, de R\$ 7.484.302,89. Perceba-se, ainda, que, ao contrário do Edital, o Projeto Básico adota essa última planilha (Item 1.1.). O mesmo vale para as informações orçamentárias (SEI 157656568).

Tal dúvida deve ser esclarecida.

Também no que toca às planilhas de custos, há informação de que foi adotada a tabela SINAPI de setembro de 2024.

Entretanto, ao que parece, há uma série de itens cujos valores não teriam sido colhidos daquela tabela. Tal informação é corroborada pela informação presente na capa daquela planilha, de que *“A estimativa teve como referência cotações de mercado de empresas especializadas e o Preço praticado pela SINAPI e outros bancos de dados governamentais”*.

Nesse contexto, recomenda-se que a Consulente siga as orientações abaixo, extraídas do Parecer Referencial nº 23/2021, uma vez que aplicáveis ao caso nesse ponto específico:

“(…) deve o setor técnico da Secretaria atestar a confiabilidade das planilhas, isto é, deve manifestar-se conclusivamente sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

Em terceiro lugar, extrai-se das planilhas a seguinte informação: “A estimativa teve como referência cotações de mercado de empresas especializadas e o Preço praticado pela SINAPI e outros bancos de dados governamentais”.

No particular, lembra-se que, de acordo com o TCDF, para a orçamentação de obras e serviços de engenharia, a consulta a outras tabelas de preços oficiais e fornecedores privados, nessa ordem, somente deve ocorrer subsidiariamente. Nesse sentido, por exemplo, a Decisão TCDF nº 3394/2017:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia: c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo”. Cumpre, então, verificar se essa orientação do TCDF foi atendida.

Além disso, ao menos aos olhos do leigo, aparentemente não foram apontados os custos para os quais teriam sido utilizados “cotações de mercado de empresas especializadas” e “outros bancos de dados governamentais”. Acaso confirmada a omissão, deverá haver a respectiva indicação, bem como a fundamentação para a não utilização do SINAPI”.

(grifos nossos)

Perceba-se que orientação semelhante foi apresentada pela UCI/SEE (SEI 155218038, *verbis*:

Não consta a descrição separada de quais são os serviços/insumos com características especiais, sem similaridade com os constantes no referido Sistema, bem como, o seu impacto nos cálculos de composição. Alertamos quanto ao disposto no Parecer Referencial nº 23/2021 e no §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 quanto à compatibilidade dos custos e, se for o caso, após análise

No tocante ao BDI, como já informado, foi fixado um percentual de 21,54% para serviços/materiais, e um BDI de 13,26% para equipamentos. A composição desse BDI é trazida ao final da planilha SEI 156998336.

Vale notar que o BDI, no tocante aos serviços/materiais, é superior ao último processo de contratação deste tipo de obra (CEPI) por nós examinado, no Parecer n. 10/2024. Ali o percentual adotado foi de 20,26% para serviços e materiais.

Entretanto não conseguimos identificar em qual ponto reside a diferença.

Recomenda-se à SEE que reexamine a composição e o percentual final de BDI, lembrando que embora esse ponto envolva questões de caráter eminentemente técnico, os itens que sejam quantificáveis devem ser discriminados na planilha orçamentária, e não no BDI (Acórdão TCU n. 1.762/2010 – Plenário).

Ainda no que toca ao BDI, embora a planilha orçamentária, no ponto dedicado à decomposição do BDI, informe que a fórmula de cálculo orienta-se pelo Acórdão nº 2.622/2013 - TCU / Plenário, recomenda-se à área técnica da Consulente que verifique se a composição e percentuais adotados no caso presente não se distanciam, de fato, daqueles previstos pelo TCU no referido acórdão, especialmente no tocante aos itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos.

Acerca do Projeto Básico (SEI 157374522), algumas recomendações se fazem necessárias.

Primeiramente cabe notar que o P.B. foi aprovado pelo Subsecretário de Infraestrutura Escolar (despacho SEI 157375512).

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, se aquela autoridade de fato detém tal competência, até mesmo porque a autorização para deflagração da licitação foi dada por outra pessoa (Subsecretário de Administração Geral – SEI 154155570), sendo que tais competências, em regra, são atribuídas à mesma autoridade, 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, de outro lado, que o Projeto Básico não traz a assinatura dos demais membros da equipe de planejamento da contratação, ponto este que merece ser esclarecido e saneado pela Consulente.

No tocante aos detalhamentos e especificações técnicas, o P.B. faz remissão aos projetos de arquitetura e de engenharia (v.g. pranchas arquitetônicas, seus respectivos cadernos de especificações e os devidos registros de responsabilidade técnica), bem como às planilhas de composição de preços/itens, BDI, e outras. Desse modo, será possível a qualquer interessado identificar a correta caracterização global da obra e das respectivas soluções escolhidas, com todos os seus elementos constitutivos.

Tais peças, vale notar, devem figurar como anexos do Projeto Básico e, por consequência, do próprio edital.

Ademais, não é demais lembrar que todos os documentos que compõem o Projeto Básico, inclusive planilhas de custos, peças gráficas e croquis, devem ser subscritas por profissional legalmente habilitado (com indicação do registro no CRE/CAU), sendo indispensável, também, a indicação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Nesse sentido, vale repisar a recomendação feita pela UCI/SEE (SEI 155218038):

“(...) sugere-se que os documentos tenham a assinatura do responsável pela ART, ou que, sejam anexadas as ART's dos responsáveis pelas assinaturas dos documentos que compõem o escopo licitatório, em específico, nas peças técnicas e

Com relação a modalidade licitatória escolhida pela Consulente, mostra-se correta a opção pela Concorrência[5], considerando a natureza do objeto da contratação, *ex vi* do disposto no art. 6º, XXXVIII, da NLLC[6].

Além disso, a Concorrência se dará na forma eletrônica, 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. Confira-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.

Perceba-se, entretanto, que o edital não indica o site/portal, por meio do qual será processada a licitação[7], omissão esta que deve ser suprida.

Quanto ao critério de julgamento, o Projeto Básico, assim como também o edital, informa que será o de “menor preço”.

Recomenda-se que seja complementada essa informação para “menor preço global”.

Quanto ao regime de contratação, de acordo com o item 1.2. do P.B., adotou-se a empreitada por preço global, nas condições previstas no art. 6º, inciso XXIX, da Lei n.º 14.133/2021 e conforme Acórdão 1.977/2013-Plenário - TCU.

Prosseguindo, o item 20 do P.B. trata das obrigações da Contratante (DF). As obrigações da Contratada, por sua vez, encontram-se expostas no item 19 do PB.

Recomenda-se, acerca deste ponto, que a Consulente verifique a pertinência de deixar claro que, dentre as obrigações da Contratada, estão os serviços preparatórios, como aterro e terraplanagem, tal como delineado no caderno de especificações técnicas da obra.

No tocante ao cronograma físico-financeiro, o P.B. faz remissão à planilha elaborada pela empresa CINANTI, que traz, logo em seu início, esse cronograma.

Quanto às questões orçamentárias, extrai-se do documento SEI 157656568, subscrito pela Diretoria de Controle e Execução Orçamentário e Financeira da SEE/DF, declaração informando existe orçamento para custear a previsão de desembolso em 2024, que seria de R\$ 30.302,89, restando em aberto, portanto, o valor de R\$ 7.454.000,00 para ser executado em 2025 (valor total da obra de R\$ 7.484.302,89).

Desse modo, aquela unidade declara que há disponibilidade orçamentária apenas para aquele primeiro valor, e que “quanto ao valor de R\$ 7.454.000 (sete milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil reais); que restará a ser executado no exercício financeiro de 2025, o setor responsável deverá apresentar junto à área técnica de planejamento desta SEEDF a inclusão na fase de elaboração da Proposta Orçamentária de 2025”.

Assim, resta pendente a comprovação de existência de dotação orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte, natureza de despesa e valor. Bem assim, declaração expressa do ordenador de despesas de que o gasto tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e PPA e LDO e que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

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. Assim, 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[8]).

Outro ponto do Projeto Básico que merece ser destacado diz respeito à possibilidade de subcontratação, que é assim tratado:

razões de especialização técnica, a contratada poderá subcontratar parte do objeto (alguns serviços), desde que representem, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor total da contratação ou da parcela de maior relevância, sendo vedada a subcontratação dos itens referentes à administração da obra.

Sobre esta questão valem duas recomendações, além daquelas apresentadas pela UCI/SEE acerca da subcontratação.

Primeiramente, cabe registrar que, em regra, não podem ser subcontratados serviços tidos como relevantes, sobre os quais foram exigidos atestados de capacidade técnica no Edital, os quais, em regra, referem-se à parcelas de maior importância da obra. Assim, recomenda-se à Consulente que revise e altere o trecho anteriormente grifado (“ou da parcela de maior relevância”).

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

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 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 no tocante ao P.B., note-se que ali é informado que o BDI será de 21,54% (Itens 6.12 e 8.29). Entretanto tal percentual aplica-se somente à serviços e materiais, sendo que para equipamentos o percentual é de 13,26%.

De outro lado, quanto à impossibilidade de parcelamento do objeto, o Projeto Básico traz as justificativas nos seus itens 13.5. e 13.6.

E sobre o licenciamento ambiental, o processo traz informação do IBRAM, de que não há necessidade de tal licença, porque se trata de pequena edificação (SEI 153892132).

III.II. DA MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

No que interessa neste tópico, de início importa registrar que a SEE/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 da NLLC, conforme ditames do artigo 29 da mesma lei

Prosseguindo, cabe notar que a minuta de Edital (SEI 154829321) traz o nome, ao final, do Diretor de Engenharia da SEE (Frederico Rocha), com o respectivo número do CREA. Entretanto quem assina tal minuta é a Diretora de Deflagração das Licitações.

Sobre esse ponto acima, valem as recomendações traçadas no tópico anterior.

De outro lado, no caso presente o Instrumento Convocatório traz 16 (dezesseis) anexos, quais sejam: projeto básico; estudo técnico preliminar; minuta de termo de contrato; modelo de apresentação da proposta; declaração de vistoria; declaração de abstenção de vistoria; declaração de inexistência de fatos impeditivos; declaração de não contratação de menores; partes signatárias; planilha orçamentária; cronograma físico financeiro exemplificativo; composição de custos; das penalidades; declaração para os fins do decreto nº 39.860/2019; declaração de compromisso ambiental; declaração de

inexistência de nepotismo; declaração de responsabilidade técnica e indicação da equipe técnica e Análise de riscos.

No que toca à esses documentos, importa notar que o Edital, ao enumerar os anexos (Item 29.1.), quando se refere ao Projeto Básico remete à primeira versão daquele documento, quando o correto é fazer referência à versão final (SEI 157374522). Recomenda-se verificar se não ocorreu o mesmo com os demais anexos.

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

- Item 2.5.9 - veda a participação de entidades empresariais que estejam reunidas em consórcio. As justificativas para tanto encontram-se no Item 4 do P.B. e no Item 5.3.1. do E.T.E.

- Item 7 (Do modo de disputa e da formulação de lances) – Deve trazer a informação, logo de início, que o modo de disputa será o “aberto e fechado”.

- Item 7.6. – Traz a seguinte disposição: “*O lance deverá ser ofertado pelo valor unitário ou total do item*”. Ocorre que não se trata de uma licitação dividida em itens, de modo que vale apenas o valor total.

- Item 7.8. – retirar o trecho “*ou percentual de desconto superior*”, uma vez que não é o caso.

- Item 7.16 – trocar “pregoeiro” por “agente de contratação”. O mesmo vale para os Itens 7.18.4, 7.18.8. e 7.18.9. e 1.19.

- Item 7.18.2.1. – Alterar para: “*empresas estabelecidas no Distrito Federal*” (art. 60, parágrafo 1º, I, da NLLC);

- Item 7.18.4. – Esse item sugere que haveria a negociação apenas quando o preço do primeiro colocado estiver acima do máximo admitido, mas não é esta a conclusão que se deduz do art. 61 da Lei 14.133/2021, que prevê a negociação em qualquer caso (cf. Parecer n. 433/2024 - PGDF/PGCONS). Recomenda-se ajuste.

Ademais, vale lembrar que as propostas com preços unitários ou total superior ao estimado, serão desclassificadas (Item 10.6).

- Item 8 – Trata da subcontratação, tema sobre o qual valem as considerações anteriormente apresentadas.

- Item 10.1. – Dispõe que “*Somente os licitantes habilitados passarão à fase de julgamento das propostas, que compreenderá a análise dos elementos contidos na proposta de preços*”.

Tal item deve ser revisto, uma vez que não se amolda à nova disciplina da Concorrência, em que a análise da habilitação refere-se apenas às empresas vencedoras da licitação. Ou seja, só se analisa e verifica a regularidade da documentação do proponente que venceu o processo de licitação.

- Itens 10.7 a 10.13 – repetem o que já dispõem os itens 7.18.1. a 7.18.3.

- Item 12.2. (Qualificação Técnica operacional) – O edital traz um rol de 11 serviços para os quais serão exigidos atestados (item 12.3.3.).

Note-se entretanto que, embora o edital limite tais exigências ao percentual de 50%, deve a SEE justificar o porquê da exigência estender-se à todo esse rol de serviços e demonstrar que tais itens são aqueles de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, conforme item IX do art. 18 e parágrafo 1º do art. 67 da NLLC, respectivamente transcritos abaixo:

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.

Não e 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, devendo limitar-se – como sabido – às parcelas de maior relevância técnica e de valor.

O mesmo vale para as exigências de qualificação técnico-profissional, previstas no Item 12.5.

- Itens 12.8. a 12.14. – Estes itens tratam de exigências relacionadas aos documentos que irão instruir a proposta.

Recomenda-se que sejam colocados em tópico específico, e não como estão na minuta, inseridos juntamente com os requisitos de habilitação.

- Item 12.10. – Traz a seguinte redação:

12.10. Para formação de preços de serviços novos incluídos no contrato por meio de aditivos, será utilizada a incidência da taxa de BDI especificada no orçamento base da licitação, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Recomenda-se que seja revista a redação acima, especialmente o trecho grifado, que nos parece não fazer sentido.

- Item 12.11. Informa que foi adotado um BDI de 20,21%. Entretanto, ao que nos parece, o BDI seria de 21,54% para serviços e de 13,26% para equipamentos.

- Item 12.18.2. – A referência ao art.618 do CC/02 deve ser retirada, por não ter relação com a previsão ali colocada.

- Item 12.19 (Critérios de aceitabilidade de preços) – Recomenda-se que seja explicitado que serão desclassificadas não apenas as propostas que consignem valores globais superiores aos estimados, mas também aquelas que apresentem valores unitários superiores àqueles apresentados no orçamento-base.

- Item 12.21.V – Assim dispõe acerca da habilitação fiscal:

“V - Provas de regularidade fiscal para com a fazenda ESTADUAL, fazenda MUNICIPAL e ainda a FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL estadual 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 12.22.V – Assim dispõe:

“A licitante deverá comprovar, no balanço patrimonial, que possui patrimônio

líquido (PL) de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação. (art. 69, §4º, Lei 14.133/21”.

Confira-se o disposto no dispositivo acima referido:

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação

Como se vê, a opção por exigir tal percentual insere-se no poder discricionário do órgão licitante. Entretanto, havendo tal opção, deverão ser apresentadas as respectivas justificativas.

Nesse mesmo sentido é a interpretação da Súmula 275/TCU, abaixo:

SÚMULA Nº 275 – Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

- Item 17.1. – Prevê que “a garantia para a execução da obra será de 5% (cinco por cento) do valor anual do contrato.”.

Recomenda-se retirar a palavra “anual”, uma vez que a situação não se enquadra no parágrafo único do art. 98 da NLLC.

- Item 19.1. (Infrações Administrativas e Sanções) – Está redigido da seguinte forma:

“As penalidades aplicadas em razão do eventual descumprimento das obrigações e diretrizes fixadas no Projeto Básico são:”

Deve ser corrigido para: “O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações

- Item 21.36. Prevê que:

“Na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, será utilizado, como fator de revisão contratual, a diferença em percentual entre o valor do custo unitário básico do SINAPI do mês de apresentação da proposta e o custo unitário básico do mês da realização da revisão”.

Recomenda-se a inclusão, ao final dessa disposição, do seguinte trecho “...sem prejuízo da prévia análise e deliberação fundamentada acerca da presença dos requisitos para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, respeitando-se, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato” (art. 124, I, d, da NLLC).

O mesmo vale para o Projeto Básico, que traz idêntica previsão.

- Item 21.39.2. – Espelha o disposto no art. 93, parágrafo 3º, da NLLC[9]: “A periodicidade anual de que trata o item anterior será contada a cada período de 12 meses, a partir da data do orçamento (153864681), qual seja: 16/10/2024, com fulcro no § 1º, art. 3º da Lei nº 10.192/2001, por meio da fórmula:”

Ocorre que, ao que parece, foi apresentada uma planilha de custos mais recente. Recomenda-se verificar e alterar o item, se for o caso.

Além disso, recomenda-se retirar a referência à Lei n. 10.192/2001, que tem previsão

distinta da NLLC sobre o reajuste, e, considerando que a nova lei é especial, prevalece sobre a lei geral sobre o tema, Lei nº 10.192/2001.

Essas mesmas orientações valem para o Projeto Básico, que traz idêntica previsão.

Por fim, duas últimas recomendações:

- Deverão ser retiradas as referências à duas normas federais que não se aplicam ao caso. A primeira é a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 79/2024 (Itens 7.18.3. e 10.130.), que não tem aplicação no DF. A segunda é a Instrução Normativa MPO n. 05/2017 (preâmbulo do edital), que diz respeito à contratação de mão-de-obra mediante terceirização, e que, portanto, não se aplica ao caso presente.

- Deve ser inserida a previsão de a contratada atender às exigências da Lei Distrital n. 6.679/2020 (dispõe sobre a exigência de garantia de equidade salarial entre homens e mulheres nas empresas que contratam com o Poder Público do Distrito Federal).

III.III. DA MINUTA CONTRATUAL.

No tocante à minuta contratual, cabe primeiramente repetir a observação feita pela UCI/SEE, de que *“A minuta do contrato não está adaptada para o caso em concreto, sendo anexado apenas um modelo ao edital”*.

De fato, a minuta anexada ao edital encontra-se incompleta e não ajustada ao caso presente, de modo que recomenda-se à Consulente que encaminhe o processo para a análise da PGDF com a instrução finalizada, o que inclui, evidentemente, uma versão do instrumento contratual com todas as informações já conhecidas, harmonizando-o com os demais documentos do processo, principalmente edital e projeto básico.

De todo modo, cabem algumas recomendações.

A primeira é de que a SEE/DF deverá verificar as recomendações feitas anteriormente, a propósito da fase interna da licitação, 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 seguem abaixo.

- No preâmbulo deve ser colocada referência também ao Decreto 44.330/23.

- Cláusula 2.2. – Assim prevê:

2.2. O prazo de vigência da contratação é de contados do(a) , prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

2.2.1. A prorrogação de que trata este item é condicionada ao ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado.

Essas cláusulas devem ser retiradas, uma vez que não se aplicam à espécie de contrato ora sob exame.

Bem assim, recomenda-se inserir ao final da Cláusula 2.1.1. o seguinte: “Neste caso a Administração deverá providenciar a readequação do cronograma fixado para o contrato”.

- Cláusula Quarta (Subcontratação) – Devem ser observadas as recomendações apresentadas anteriormente sobre este tema. Bem assim, deve ser retirada a Cláusula 4.1., por ser

incompatível com as demais.

- Cláusula 5.1. e 5.4. – Devem ser retiradas.

- Cláusula Sexta (Pagamento) – Alterar a parte final “*encontram-se definidos no Projeto Básico, anexo a este Contrato*” para “*encontram-se definidos no Edital*”.

- Cláusula 9.35 – Alterar o trecho “*Observar, invariavelmente, todas as diretrizes, formas e modelos constantes do Cadernos de Especificações elaborado...*” para “Observar, invariavelmente, todas as diretrizes, formas e modelos constantes do Projeto Básico e dos Cadernos de Especificações elaborado..”

- Cláusula Décima (Garantia) – Devem ser retiradas as Cláusulas 10.1., 10.3. e 10.5, que não se ajustam ao caso.

No mais, as outras disposições dessa cláusula devem ser ajustadas ao que prevê o edital, *verbis*; “*A garantia para a execução da obra será de 5% (cinco por cento) do valor do contrato e/ou eventuais termos aditivos de prorrogação de vigência contratual, devendo ser prestada, à escolha do contratado, mediante caução em dinheiro ou títulos de dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária, cujo valor será atualizado, na forma do art. 96 c/c art. 98 da Lei 14.133/21.*”

- Cláusula Décima Primeira (Infrações e Sanções) – Verificar se as disposições estão em consonância com o Edital.

- Cláusulas 12.4. a 12.4.3. – Devem ser retiradas, uma vez que se aplicam à contratos de serviços contínuos.

- Cláusula 12.5. – Prevê que “*O contrato poderá ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas, ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133/21, bem como amigavelmente, assegurados o contraditório e a ampla defesa*”.

Recomenda-se que a rescisão amigável seja disciplinada em cláusula própria, lembrando que a rescisão amigável não pode operar-se com a mera manifestação escrita do contratado, sendo imprescindível que haja manifestação motivada e prévia por parte da Administração.

Por fim, lembre-se que a consulente deve observar o Decreto 39.620/2019, que estabelece medidas de integridade pública.

Ademais, impende salientar 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 certame, desde que observadas as recomendações e superadas as ressalvas constantes do opinativo.

b) pela viabilidade de utilização do presente opinativo como “parecer referencial”, na forma da Portaria PGDF n. 115/2020, porém apenas para os processos de contratação com o mesmo objeto do caso ora analisado, qual seja: construção de Centro de Educação para a Primeira Infância - Tipo 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado por meio de concorrência eletrônica.

Lembre-se por fim, que deverá ser anotado nos sistemas da PGDF que o Parecer Referencial n.º 23/2021 deixou de ter validade.

É o parecer, sub censura.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2024.

Romildo Olgo Peixoto Júnior

Procurador do Distrito Federal

OAB/DF 28.361

[1] Nesse sentido, o despacho SEI 153933100 “*tendo em vista a força-tarefa arrematada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), tendente a viabilizar a **contratação simultânea de 9 (nove) obras** de construção de Centros de Educação de Primeira Infância (CEPIs), em diversas Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal, e considerando ainda que todos estes CEPIs têm seus projetos e demais especificações técnicas padronizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), solicitamos que, ao remeter o presente Processo ao crivo da D. Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), seja sugerida a emissão de Parecer Referencial, com vistas à otimização dos tramites processuais.*”

[2] 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.

[3] 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”.

[4] Nesse sentido, o Projeto Básico informa: “30.12. A documentação técnica presente nos autos do Processo nº 00080-00226436/2024-14, referenciada neste Projeto Básico - projetos complementares e planilhas orçamentárias - foram elaborados pela empresa CINNANTI Arquitetura e Engenharia Ltda, a qual foi contratada por esta SEEDF, Contrato nº 35/2019 (27031804), para a execução dos serviços, de natureza continuada, de sondagem, elaboração de projetos complementares e de orçamentos para construção, ampliação e/ou reforma de Instituições de Ensino e demais próprios da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF.”

[5] 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

[6] 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;

[7] Ao que parece será o www.gov.br/compras

[8] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

[9] § 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.



Documento assinado eletronicamente por **ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR - Matr.0171650-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 17/12/2024, às 18:40, 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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=158907722 código CRC= 02150DEF.

"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 Nº: 00080-00226436/2024-14

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 72/2024 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

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**.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação, para conhecimento e providências.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 27/12/2024, às 09:52, 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 **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 06/01/2025, às 15:56, 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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=159353015 código CRC= **0FA696A2**.

