

MARINHA DO BRASIL

ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO SUPERINTENDÊNCIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL (AMRJ-30)

TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. Em cumprimento às recomendações da AGU, expressa em seu modelo de Termo de Referência, conforme versão atualizada, apresenta-se como anexo deste documento no qual especifica-se os chamados pontos fundamentais para a elaboração da minuta de Edital, bem como as respectivas justificativas técnicas de forma a facilitar a atuação da equipe administrativa do órgão, a pela harmonia de redação entre os instrumentos reguladores do certame e até mesmo a compreensão, pelos licitantes e órgãos de controle, acerca de decisões técnicas adotadas para a adequada satisfação do interesse público.

2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO

- 2.1. O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) é uma Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais que atende às necessidades de reparo e construção de meios navais de toda a Marinha do Brasil (MB). Para manter a sua atividade-fim, o AMRJ necessita dispor de materiais e equipamentos necessários para a construção de embarcações. A aquisição em tela fornece parte do conjunto de materiais utilizados pela Superintendência de Construção Naval, responsável pela construção das embarcações da Marinha do Brasil, para permitir a construção de 10 lanchas, a serem fornecidas ao Exército Brasileiro (EB) por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED).

3. MODALIDADE E REGIME DE EXECUÇÃO

- 3.1. Os bens a serem adquiridos enquadram-se na classificação de bens comuns, nos termos do inciso XIII, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, tendo seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos neste Termo de Referência (TR), por meio de especificações de mercado.
- 3.2. Cabe ressaltar que a contratação não se enquadra como bem de luxo, conforme orienta os art. 20 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 4º e 5º do Decreto nº 10.818/2021.
- 3.3. As remessas se darão por remessa única, de acordo com cada solicitação demandada.

4. SUSTENTABILIDADE

- 4.1. A contratada deverá atender no que couber, os critérios de sustentabilidade ambiental previstos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº1, de 19/01/2010. Considerando o que dispõe o artigo 7º, XI, da Lei nº 12.305/10, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos e deverá observar os princípios do art. 5º e objetivos do art. 11, ambos da Lei nº 14.133/2021, sendo imperioso que os bens envolvidos nesta contratação considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social, ambientalmente sustentáveis e legais contidos na Lei nº 14.133/2021. Todos os processos envolvidos na execução desses objetos, sejam de extração, fabricação, utilização ou descarte de

materiais devem estar revestidos da preocupação com a sustentabilidade ambiental e totalmente de acordo com as imposições normativas mais recentes editadas pelos órgãos de proteção ao meio ambiente.

- 4.2. Os critérios referentes a este tópico são abordados de maneira pormenorizada no ETP de deverão constar também no Termo de Referência

5. PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Note-se que "...a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 15, caput, da Lei n. 14.133/2021, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento legal e também dos Acórdãos de nºs. 1.636/2006-P e 566/2006-P" - TCU Ac n. 2869/2012-Plenário (Item 1.7.1).

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (Lei n. 14.133/2021).

Em todo caso, a Administração deverá fundamentar qualquer opção adotada, vez que "...a vedação de empresas em consórcio, sem que haja justificativa razoável..." pode ser considerada restrição à competitividade do certame (TCU, Ac n. 963/2011-2ª Câmara, Item 9.2.1).

Tal justificativa deve basear-se na análise individualizada do caso concreto, conforme orientações do TCU: "Deve-se analisar com a profundidade que cada empreendimento estará a requerer, por exemplo, o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra, a capacitação técnica dos participantes, fatos estes que poderão gerar atraso nas obras como um todo, implicando em grandes prejuízos ao Erário. Outros aspectos deverão dimensionar a complexidade do empreendimento, os riscos de contratação de empresas sem qualificação para a assunção de encargos além de suas respectivas capacidades técnica, operacional ou econômico-financeira, todos esses fatores que estarão a sopesar a decisão que deverá ser tomada pelo gestor." (Acórdão nº 1.165/2012 – Plenário)

Ao final, de acordo com o Acórdão nº 2.898/2012 - Plenário, "deve ser admitida a formação de consórcio quanto o objeto a ser licitado envolver questões de alta complexidade e de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não tenham condições de suprir os requisitos de habilitação do edital, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa, em atendimento ao art. 9º, inciso I, alínea a), da Lei n. 14.133/2021".

JUSTIFICATIVA: Na presente licitação, será (X) VEDADA ou () PERMITIDA a participação de consórcios. A motivação da vedação à participação de consórcio é pautada no fato do objeto em tela ser uma simples aquisição, sendo assim, não se vê como pertinente a autorização de participação de consórcios para esse certame, visto que o objeto a ser licitado não envolve questões de alta complexidade e de relevante vulto, e empresas, isoladamente, podem ter condições de suprir os requisitos de habilitação para a presente licitação, o que amplia a competitividade e promove à obtenção da proposta mais vantajosa.

6. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

Cabe destacar que "...a aceitação de cooperativas na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 16, caput, da Lei n. 14.133/2021, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente analisada com cautela, averiguando as características dos itens que se pretendem, especialmente quanto às diversas obrigações dos trabalhadores que executarão os serviços, para verificar se, no caso concreto, as tarefas seriam passíveis de execução com autonomia pelos cooperados, sem relação de subordinação, seja entre a cooperativa e os cooperados, seja entre estes e a Administração – conforme a diretriz do artigo 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

Segundo a Súmula 281 do TCU: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

De igual modo, o Parecer n. 096/2015/DECOR/CGU/AGU (00407.004648/2014-96, Seq. 14) tem a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DO TRABALHO. DIVERGÊNCIA CARACTERIZADA ENTRE A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E A PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – RESTA INCÓLUME O TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A UNIÃO, QUE TRATA DA VEDAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS DE TRABALHO PARA EXECUÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, MESMO DIANTE DA SUPERVENIÊNCIA DAS LEIS Nº 12.690, DE 2012, E Nº 12.349, DE 2010 – SERVIÇOS OBJETO DO TERMO QUE, POR SUA NATUREZA, CARACTERIZAM-SE PELA EXECUÇÃO MEDIANTE VÍNCULO EMPREGATÍCIO, COM SUBORDINAÇÃO, PESSOALIDADE, ONEROSIDADE E HABITUALIDADE.

I – As Cooperativas de Trabalho, na forma da Lei nº 12.690, de 2012, são sociedades constituídas para o exercício de atividades laborais em proveito comum, com autonomia coletiva e coordenada, mediante autogestão e adesão voluntária e livre.

II - Os serviços abrangidos pelo termo de conciliação judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho se caracterizam pela pessoalidade, subordinação e não eventualidade.

III – Vedação à participação de cooperativas nos certames afetos a aludidos serviços que não ofende às Leis nº 12.690, de 2012, e nº 12.349, de 2010, uma vez que são admitidas apenas, e obviamente, a participação de verdadeiras cooperativas nas licitações, proibindo-se expressamente a utilização de cooperativa para fins de intermediação de mão de obra subordinada.

IV – Proscrição que se volta para proteger os valores sociais do trabalho e prevenir a responsabilização da União por encargos trabalhistas.

Consequentemente, antes de se admitir a participação de cooperativas em uma licitação de obras e serviços de engenharia, é necessário averiguar se há "...necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e de habitualidade..." na execução do contrato que será celebrado. Portanto, demandando a existência de relação de emprego dos trabalhadores vinculados à execução do ajuste, não será possível a participação de cooperativas no certame. E geralmente consta a previsão de utilização de diversos profissionais que, "...pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral...", implica em subordinação jurídica da empresa contratada e dos respectivos trabalhadores.

Ademais, a participação de cooperativas só deve ser permitida quando a gestão operacional do serviço puder ser executada de forma compartilhada ou em rodízio, pelos próprios cooperados – e os serviços contratados também deverão ser executados obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Em caso positivo, a participação de cooperativas será permitida. Do contrário, deve ser vedada a participação de cooperativas no certame.

JUSTIFICATIVA: Na presente licitação, será (X) VEDADA ou () PERMITIDA a participação de cooperativas. O motivo que embasa a vedação à participação de cooperativas é norteado pelo fato do objeto da licitação ser simples aquisição, sendo assim, não se vê como pertinente a autorização de participação de cooperativas para esse processo, pois o objeto a ser licitado deverá ser entregue ao setor requisitante pela empresa a ser contratada, por isso, não há possibilidade da entrega do objeto ser realizado de forma autônoma por cooperado, visto que a fabricante do equipamento poderia não se comprometer a fornecer a garantia pelo transporte e entrega por pessoal que não seja habilitado e certificado a executar esse serviços. O que também acarreta na necessidade de haver subordinação entre empresa contratada e funcionário que irá realizar o serviço de entrega do equipamento. Vedação fundamentada na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, Súmula 281 do TCU.

7. NÃO ENQUADRAMENTO DE TRATAMENTO DIFERENCIADO CONFORME CONSTA NO DECRETO Nº 8.538/2015, na Lei Complementar 123/2006 e art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

A Lei Complementar 123/2006 prevê, no artigo 47, a concessão de tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas da administração direta e indireta, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência e das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Adicionalmente, o inciso III do artigo 48 da mesma Lei Complementar determina que a Administração deve estabelecer, em processos licitatórios, quando para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte para itens de licitação que superem o valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais).

Nesse contexto, a princípio, tal Termo de Referência deve estabelecer a cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para cada item a ser licitado que atenda aos requisitos detalhados no artigo 48 e 49 da citada lei. Contudo, a mesma legislação prevê, no inciso III do artigo 49, a não aplicação da legislação prevista nos artigos 47 e 48, previamente detalhados, para o caso tal tratamento diferenciado e simplificado não ser vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

No caso concreto, as aquisições viabilizarão a construção dos navios Aviso de Instrução, que terá função estratégica para realizar adequada formação dos militares da Marinha do Brasil.

Por oportuno, evidencia-se que a aquisição objetivada neste TR são alguns dos recursos que estão sendo adquiridos para a construção dos Avisos de Instrução, visto que em outros processos estão sendo previstas as aquisições de outros componentes para esta finalidade. O que indica que essa administração necessitará manter contato e fiscalizar o recebimento de diversos materiais e, objetivando prestar um serviço adequado de fiscalização na consecução de tal atividade de recebimento desses materiais para a construção do navio patrulha, o entendimento é o de que a divisão dos itens em cota de até 25% influencia de modo negativo a esta fiscalização e gestão de todos os contratos que viabilizarão a construção do navio patrulha.

Nessa linha, há óbices no que tange a fiscalização e gestão dos futuros contratos a serem fiscalizados no caso de haver a divisão dos itens de contratação em cota de até 25% (vinte e cinco por cento), pois poderia resultar em 2 (dois) fornecedores diferentes para o fornecimento dos itens do processo em epígrafe e, isso resultaria em mais empresas a serem fiscalizadas e o aumento da demanda de gestão contratual para o setor requisitante.

A problemática que envolve o maior número de empresas a serem fiscalizadas é que, devido a outras contratações similares para a construção do navio patrulha, essa Organização Interna terá dificuldade de promover uma adequada fiscalização de todos os processos licitatórios e as posteriores contratações de empresas. Tal fato é inconveniente e inoportuno para a Administração Naval. Destarte, entende-se como vantajoso o fornecimento dos itens objetivos neste TR por uma única empresa (para cada grupo), visto que, desta forma, a mão de obra orgânica terá maior êxito em fiscalizar e gerir todos os contratos que visam construir o navio patrulha.

Com base em todo o exposto, e com fulcro no inciso III do Artigo 49 da Lei Complementar 123/2006, esta administração entende como desvantajosa a utilização do tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas previstas no Artigo 47 e 48 da mesma Lei Complementar, cabendo salientar que o art 4º da Lei nº 14.133/2021 prevê que os artigos 42 a 49 da Lei complementar nº 123/2006 serão aplicados às licitações e contratos administrativos disciplinados pela referida Lei de licitações e contratos.

8. JUSTIFICATIVA PARA AGRUPAMENTO DE ITENS

8.1. Os **itens 12 (doze) grupos**. Tal medida teve o escopo de garantir a compatibilidade e a uniformidade de eventuais aquisições, há afinidade técnica entre os itens que foram agrupados e espera-se que por tal razão haja competitividade no certame. De igual modo, o agrupamento acarretará vantagem à Administração, na medida em que se gera maior capacidade de gerenciamento de atas por esta CONTRATANTE.

9. JUSTIFICATIVA SOBRE ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL

9.1. Muito embora o objeto esteja subdividido em grupos de itens, o critério de julgamento das propostas será o de **menor preço global por grupo**. Isso se dá em razão da necessidade técnica do fornecimento ser integralmente realizado por uma única empresa para cada grupo de itens, e da vantagem econômica a ser alcançada através da economia de escala, garantindo-se a aplicação do Princípio da Eficiência.

10. JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Transcreve-se, oportunamente, o artigo 3º do Decreto nº 11.462/2023:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Baseado no exposto pelo decreto, observa-se que há previsão de construção de embarcações no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, que necessita dos itens descritos neste objeto de licitação para ser confeccionado. Destarte, evidencia-se um enquadramento no inciso I do Art. 3º do decreto nº 11.462/2023, bem como no inciso II de seu parágrafo único, pois tais contratações têm previsão de ocorrer com regularidade para viabilizar o término construtivo do Navio Patrulha Mangaratiba e também para construir o Navio Patrulha Miramar.

Constata-se, ainda, o atendimento ao inciso I do parágrafo único do Art. 3º do decreto nº 11.462/2023, visto que os serviços elencados no termo de referência e no projeto básico são de conhecimento difundido e de ampla empregabilidade na indústria naval, não caracterizando complexidade técnica e operacional na descrição das atividades.

Destarte, reputa-se como oportuno, conveniente e legal a utilização do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços nesse processo licitatório.

11. JUSTIFICATIVA ADMINISTRATIVA PARA NÃO DIVULGAÇÃO DE IRP

A Intenção de Registro de Preços (IRP) tem como finalidade permitir à Administração tornar pública suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

Quanto à obrigatoriedade de divulgação da IRP, registra-se que o §1º, do art. 86, da Lei nº 14.133/2021 e o §2º, do art. 9º, do Decreto nº 11.462/2023, abrandou tal exigência, como se observa a partir da leitura do seguinte dispositivo legal:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. § 1º O procedimento

previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. (Redação dada pela Lei nº 14.133/2021).

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º. § 1º (...); 2º O procedimento previsto no **caput** poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante. (Redação dada pelo Decreto nº 11.462/2023).

Assim, vislumbra-se que, embora seja regra a divulgação da Intenção de Registro de Preços pelos órgãos e entidades do SISG, em razão da finalidade de tal procedimento, é perfeitamente cabível o seu afastamento, desde que haja justificativa adequada.

A finalidade de aquisição dos itens presentes no Termo de Referência será para atender as necessidades de reparo e construção de meios navais nesta Organização Militar Prestadora de Serviço (OMPS), o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). No caso em tela, é necessário dispensar a divulgação da IRP, pois trata-se da hipótese excepcional de necessidade célere das aquisição de diversas configurações de motores de popa a gasolina para instalação em lanchas, incluindo a entrega técnica, a instalação de acessórios para integração e operação dos motores/lanchas; e prova de mar, pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, sob pena da lentidão da burocracia da divulgação da IRP configurar-se um atraso prejudicial a esta Administração, colocando em risco o cronograma de finalização da construção de embarcações no AMRJ.

Dessa forma, caso ratificado pelo Ordenador de Despesas, solicita-se que não seja divulgado o IRP para o presente processo.

12. JUSTIFICATIVA ADMINISTRATIVA PARA NÃO CONSULTA ÀS IRPs EM ANDAMENTO

A Intenção de Registro de Preços (IRP) tem como finalidade permitir à Administração tornar pública suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

O Decreto nº 11.462/23, em seu art 10, define que antes de iniciar processo, o órgão deve consultar as Intenções de Registro de Preços (IRP's) em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação, devendo tal deliberação constar nos autos do processo licitatório, como se observa abaixo:

Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.

Assim, vislumbra-se que, embora seja regra a divulgação da Intenção de Registro de Preços pelos órgãos e entidades do SISG, em razão da finalidade de tal procedimento, é perfeitamente cabível o seu afastamento, desde que haja justificativa adequada.

A finalidade de aquisição dos itens presentes no Termo de Referência será para atender as necessidades de reparo e construção de meios navais nesta Organização Militar Prestadora de Serviço (OMPS), o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). No caso em tela, a especificidade dos serviços, alinhados a projetos de atuação exclusiva do AMRJ torna sem sentido a consulta às IRPs em andamento, uma vez que esta demanda apresentada é de domínio único do AMRJ, tornando esta ação um puramente protocolar e sem efeitos práticos, resultando em atrasos prejudiciais ao cronograma de finalização dos projetos de construção das embarcações. Desta forma, caso ratificado pelo Ordenador de Despesas, solicita-se a não consulta das IRPs em andamento para o presente processo.

Rio de Janeiro, RJ, na data da assinatura eletrônica

GUILHERME BITTENCOURT RODRIGUES
NICHELLI
Servidor Civil - TTM
Enc. da Seção de Documentos de Aquisição
(AMRJ-3253)

No impto de

SERGIO FRANCO CLUME
Capitão de Fragata (EN)
Superintendente de Construção Naval
AMRJ-30

RENATO BODANESE
Capitão de Fragata (EN)
Gerente de Construção de Embarcações acima de
200 Toneladas (AMRJ-32)