



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

## PARECER COJUR 179/2026

Senhor Diretor da Coordenadoria Jurídica,

### I

Em atendimento à solicitação da Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA 25578182, trata-se de exame de **minutas de edital de pregão eletrônico (25580047) e de contrato (25592767)**, que têm por objeto a **contratação de empresa especializada para execução de serviço comum de engenharia destinado à substituição da cobertura (telhado) dos edifícios do Hotel - Hospedaria de Magistrados e da Escola da Magistratura Federal da 1ª Região - Esmaf, localizados no complexo Centrejufe, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, conforme as quantidades, especificações e condições estabelecidas no **Termo de Referência 25533735**.

### II

Constam dos autos o **Documento de Formalização da Demanda - DOD (24714405)**, o **Estudo Técnico Preliminar - ETP (25533151)** e o **Mapa de Riscos (25545989)**, os quais, analisados em conjunto com o **Termo de Referência (25533735)**, apontam as justificativas para a contratação, os requisitos do objeto, o alinhamento com as diretrizes e metas institucionais e outros elementos inerentes à contratação.

A Divisão de Compras - Dicom juntou aos autos *checklist* do procedimento (25572195) e informou (25572240):

*"(...) foi realizada pela unidade demandante pesquisa de preços por meio da composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as obras e serviços de engenharia - link para consulta: ([Sinapi\\_Caixa\\_042026](#) e software [OrçaFascio](#)), visando atender ao disposto na [IN Seges/ME nº 91/2022](#) e nas orientações do TCU, expressas em seu Acórdão 1.455/Plenário 9725892 e no documento [Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas - TCU](#), com a análise crítica de preços e julgamento conclusivo efetuado pela Sepre/Dieng na Informação Conclusiva - Valor estimativo da Licitação 25535338."*

Por sua vez, a unidade demandante, Seção de Apoio a Contratações de Manutenção Predial - Sepre/Dieng, indicou, na Informação Conclusiva 25535338, os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, a metodologia adotada e explicitou a análise crítica realizada para definição do valor estimado da contratação. **O custo total estimado é de R\$ 729.429,81 (setecentos e vinte e nove mil, quatrocentos e vinte e nove reais e oitenta e um centavos), conforme previsto no item 21 - Estimativas do Valor da Contratação e com base nos custos unitários constantes do Anexo I, ambos do TR 25533735.**

Verifica-se, ainda, que, em observância ao disposto no art. 6º, § 1º, da [IN/Seges/ME 65, de 7 de julho de 2021](#), a adoção do parâmetro "**outro critério ou método aprovado pela autoridade competente**" foi devidamente justificada pela área técnica no item 4 da Informação Conclusiva (25535338). Veja-se:

**Planilha de Formação de Preço e/ou Informações Complementares:**

A estimativa de custos foi realizada conforme orientações contidas no doc. [ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS DE OBRAS PÚBLICAS - TCU](#).

**Responsabilidade Técnica**

Todo o processo de seleção e aplicação das composições foi conduzido por um profissional habilitado, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (24955738), que é o responsável pela Planilha Orçamentária (25327553). Esse profissional assegura que todos os procedimentos estão em conformidade com a legislação vigente, incluindo a Lei 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, garantindo a transparência, a legalidade e a eficiência no uso dos recursos públicos.

**A elaboração da estimativa observou os parâmetros técnicos aplicáveis às obras e serviços de engenharia, bem como as disposições da Lei nº 14.133/2021, visando assegurar a transparência, a economicidade, a rastreabilidade dos custos e a adequada utilização dos recursos públicos.**

(...)

**Orçamento Consolidado conforme Projeto Telhado - ESMAF e HOTEL (25007305):**

**A estimativa quantitativa foi extraída do Projeto Telhado - ESMAF e HOTEL (25007305) e detalhada analiticamente na Planilha Orçamentária (25327553), nos seguintes grupos de serviços:**

- a) coordenação e acompanhamento dos serviços, incluindo responsável técnico, supervisão, planejamento das atividades, controle de segurança e demais custos diretamente vinculados à execução contratual;
- b) remoção da cobertura existente, contemplando desmontagem das telhas metálicas termoacústicas tipo sanduíche, retirada de componentes deteriorados, transporte interno, carga, descarga, acondicionamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados;
- c) fornecimento e instalação de novas telhas metálicas termoacústicas tipo sanduíche, incluindo todos os elementos necessários à fixação, vedação, acabamento e pleno funcionamento da cobertura;
- d) substituição, complementação e recuperação de calhas, rufos, cumeeiras, pingadeiras, arremates metálicos, peças de acabamento e demais componentes associados à cobertura e à drenagem pluvial;
- e) correção de pontos de escoamento inadequado de águas pluviais, inclusive mediante substituição, complementação ou

reposicionamento de componentes de drenagem, quando necessário para restabelecimento das condições adequadas de funcionamento;

f) execução de serviços de impermeabilização da laje do hall de entrada, incluindo preparação da superfície, regularização, tratamento de pontos singulares, aplicação do sistema impermeabilizante especificado e proteção final, quando aplicável;

g) substituição da cobertura em polycarbonato da claraboia existente, contemplando remoção do material deteriorado, fornecimento e instalação de novos componentes, fixações, vedações e acabamentos necessários;

h) serviços auxiliares à execução, incluindo montagem e desmontagem de dispositivos de acesso, sistemas de proteção coletiva, isolamento das áreas de trabalho, proteção dos ambientes internos, mobiliários, equipamentos e demais medidas necessárias à execução segura dos serviços;

i) limpeza contínua das áreas de trabalho e limpeza final dos serviços, incluindo remoção de resíduos, sobras de materiais e demais elementos remanescentes da execução contratual;

j) demais serviços acessórios e complementares necessários ao restabelecimento das condições adequadas de estanqueidade, funcionalidade, segurança, conservação e desempenho da cobertura e de seus componentes.

Por sua vez, a planilha orçamentária sintética pode ser conferida no doc. Planilha Orçamentária (25327553), o qual também conta com a versão analítica.

### **Justificativa para Composições Utilizadas**

**Conforme as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) e em conformidade com a Lei 14.133/2021, a elaboração da planilha orçamentária seguiu critérios rigorosos para assegurar a precisão, validade e confiabilidade dos custos apresentados. A base de dados principal utilizada foi o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI ([SINAPI\\_CAIXA\\_042026](#)).**

### **Fontes e Métodos de Acesso**

**As composições foram obtidas por meio do software [OrçaFascio](#), que é o software oficial desenvolvido para calcular orçamentos de engenharia. Este software acessa diretamente fontes como o SINAPI e demais índices governamentais, conforme descrito na Lei 14.133/2021. A utilização do OrçaFascio assegura que todas as composições, mesmo aquelas não disponíveis diretamente no SINAPI, são válidas e reconhecidas.**

**Além disso, as assinaturas necessárias para o acesso a esses bancos de dados foram obtidas junto aos representantes oficiais de cada sistema, garantindo a legitimidade das informações. Esse procedimento está de acordo com as melhores práticas recomendadas pelo TCU, assegurando a conformidade e a integridade dos dados utilizados na elaboração do orçamento (Destacou-se).**

Registra-se que a **pesquisa de preços e a utilização de "outro critério ou método aprovado pela autoridade competente" como parâmetro** estão em conformidade com o previsto nos arts. 5º e 6º da [IN/Seges/ME 65, de 7 de julho de 2021](#), editada para disciplinar as normas referentes à pesquisas de preços em procedimentos licitatórios regidos pela [Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei 14.133/2021](#).

No que se refere à **previsão/disponibilidade orçamentária para sustentar a despesa**, observa-se que a Divisão de Engenharia e Manutenção – Dieng informou, por meio do Despacho 25581155, a inexistência de recursos disponíveis na RDO nº 4826726 – Reforma do Centrejufe (PO 0005). Posteriormente, nos termos do Despacho 25584265 a Secretaria de Planejamento Orçamentário e Financeiro – Secor solicitou à Dipor o complemento da referida RDO com dotação proveniente de outras reservas, de modo a alcançar o montante necessário ao custeio da contratação, e consignou, ao final, que *"poderão ser realizados os procedimentos para a execução dos serviços."* **Não consta dos autos, contudo, documento posterior da Dipor que comprove a efetiva realização do complemento orçamentário solicitado, razão pela qual permanece pendente a confirmação formal da disponibilidade dos recursos necessários à contratação.**

No que tange ao **termo de referência (25533735)**, destacam-se os seguintes aspectos:

**a)** no **item 2**, foram apresentadas as **justificativas para a despesa**, os benefícios diretos e indiretos para esta Administração, bem como a correlação com o [Plano Estratégico da Justiça Federal \(2021-2026\)](#). Registrou-se, ainda, no **subitem 2.5**, que o objeto está previsto no Plano de Contratações Anual de 2026.

**b)** quanto à **modalidade de licitação**, foi proposta no **subitem 3.1.1 a adoção do pregão eletrônico**. Nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea "a", da Lei 14.133/2021, considera-se serviço comum de engenharia aquele que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis, em termos de desempenho e qualidade, destinadas à manutenção, à adequação ou à adaptação de bens móveis e imóveis, **com preservação de suas características originais**. No caso em exame, a área técnica enquadrou o objeto nessa categoria, ao consignar que os serviços destinados à substituição da cobertura possuem especificações usuais de mercado, métodos executivos amplamente difundidos no setor da construção civil e padrões de desempenho objetivamente verificáveis, passíveis de descrição clara e objetiva nos documentos da contratação. **Mostra-se adequada, portanto, a adoção do pregão, sob a forma eletrônica, nos termos dos arts. 28, inciso I, da Lei 14.133/2021, por se compatibilizar com o caráter padronizável do objeto e com a natureza comum exigida para a utilização dessa modalidade licitatória.**

**c)** no **subitem 3.3.1** é prevista a adoção do **critério de adjudicação global**. Consabido que o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU consolidou-se no sentido de que, nos casos de licitações em que o objeto da contratação seja divisível, a regra é a adjudicação por itens, ressalvando-se as hipóteses em que haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala, como aponta a Súmula 247 – TCU, *in verbis*:

*É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não*

*dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Destacou-se).*

Infere-se, portanto, que a adjudicação por grupos/lotos somente pode ser admitida como exceção, que deve ser devidamente justificada, como aponta o próprio TCU no Acórdão 2.695/2013 - Plenário. Atenta à necessidade de justificar a adoção desse critério, a unidade demandante ofertou a seguinte justificativa no **subitem 3.3.1**:

***3.3.1. Recomenda-se a adjudicação por preço global, uma vez que os serviços previstos possuem estreita correlação operacional e funcional, abrangendo atividades de remoção da cobertura existente, fornecimento e instalação de novas telhas, substituição e recuperação de componentes de drenagem pluvial, execução de arremates, impermeabilização localizada e substituição da cobertura da claraboia. A contratação por preço global favorece a adequada coordenação das atividades, a uniformidade dos materiais empregados, a racionalização da logística de execução e a atribuição clara de responsabilidade pela entrega dos serviços contratados, evitando conflitos de responsabilidade, retrabalhos e descontinuidades na execução. Além disso, proporciona maior previsibilidade dos custos e maior eficiência na gestão contratual, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021. (Destacou-se).***

Assim, mediante a justificativa apresentada pela unidade técnica e dada a natureza do objeto da contratação, tem-se que a adjudicação por lote, neste caso, está em consonância com as orientações do TCU, conforme o disposto na sua Súmula 247/2004.

**d) admitir-se-à a participação de empresas reunidas em consórcio, bem como de cooperativas, conforme disposto nos subitens 4.1 e 4.2, em atendimento aos arts. 15 e 16 da Lei 14.133/2021. Ainda, conforme previsto no subitem 4.3, a presente licitação não será destinada exclusivamente a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, "tendo em vista que o valor estimado total do item ultrapassa o montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)."**

**e) há exigência de qualificação técnica das licitantes, tal como disposto no subitem 7.4.1, mediante a apresentação dos seguintes documentos:**

*7.4.1. Para comprovação de sua qualificação técnica, as Licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:*

*7.4.1.1. Registro ou inscrição da PESSOA JURÍDICA expedida pela entidade profissional competente (CREA);*

*7.4.1.2. Certidão de Registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) do profissional(is) de nível superior Responsável Técnico pelos serviços;*

Ainda, os **subitens 7.4.1.3 e 7.4.1.4** preveem, respectivamente, a exigência de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional. Confira-se:

**7.4.1.3. Qualificação técnico-profissional:** *Comprovação, por*

meio de Atestado(s) de Capacidade Técnico Profissional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA, com dados e informações suficientes para comprovar que o(s) profissional(is) de nível superior registrado(s) no CREA, que será(ão) o(s) responsável(is) técnico(s) pelos serviços, tenha(m) executado serviços em sistemas de cobertura metálica, compreendendo instalação, substituição, recuperação ou manutenção de sistemas de cobertura metálica e de seus componentes acessórios, tais como calhas, rufos, cumeeiras, chapins, elementos de vedação e drenagem pluvial.

**7.4.1.4. Qualificação técnico-operacional:** Comprovação, por meio de Atestado(s) de Capacidade Técnica-Operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Operacional – CAO emitida pelo conselho profissional competente, com dados e informações suficientes para comprovar que a empresa executou serviços de instalação, substituição, recuperação ou manutenção de sistemas de cobertura metálica e de seus componentes acessórios, com área mínima de 700 m<sup>2</sup>.

A necessidade de tais comprovações foi devidamente justificada nos termos do **subitem 7.4.4 e seguintes**, que assim dispõem:

#### **7.4.4. Justificativas:**

7.4.4.1. Justifica-se a exigência dos atestados previstos nos itens 7.4.1.3 e 7.4.1.4 em razão de os serviços objeto desta contratação envolverem a execução de sistemas de cobertura metálica e de seus componentes acessórios, abrangendo elementos de vedação, arremates e drenagem pluvial, cuja execução demanda capacidade técnica, planejamento, organização logística, observância das normas técnicas aplicáveis e adoção de procedimentos específicos de segurança, especialmente em atividades realizadas em altura.

7.4.4.1.2. Nos termos do art. 67, § 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, a Administração pode exigir a comprovação da execução anterior de serviços de características semelhantes ou de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da contratação, limitada aos itens considerados de maior relevância técnica e valor significativo, não se exigindo identidade absoluta entre os serviços anteriormente executados e aqueles objeto desta contratação, em consonância com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União.

7.4.4.1.3. A exigência de comprovação da execução de, no mínimo, 700 m<sup>2</sup> (aproximadamente 44% do total previsto neste Termo de Referência para os itens mais relevantes) de sistemas de cobertura metálica em um único contrato justifica-se pela necessidade de demonstrar que a licitante possui capacidade técnico-operacional para planejar, coordenar e executar serviços de porte compatível com a presente contratação, envolvendo mobilização de equipes, fornecimento de materiais, organização logística, execução simultânea de atividades e gerenciamento de recursos, reduzindo os riscos de descontinuidade, atrasos ou

*deficiências na execução contratual.*

*7.4.4.1.4. A vedação ao somatório de atestados, prevista no item 7.4.1.6, fundamenta-se na necessidade de comprovar experiência efetiva na execução de serviços de porte compatível em um único empreendimento, evidenciando a capacidade da licitante para gerenciar, coordenar e concluir, de forma integrada, serviços de complexidade operacional equivalente à desta contratação. Tal exigência mostra-se proporcional ao porte da contratação e à necessidade de mitigação dos riscos inerentes à execução dos serviços.*

Registra-se que as exigências estão em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021, notadamente em seu artigo 67.

**f) Nos subitens 8.2 e 8.3,** foram estabelecidos **critérios de sustentabilidade e de acessibilidade aplicáveis à contratação.** Quanto à sustentabilidade, atribuiu-se à contratada a responsabilidade pela gestão integral dos resíduos gerados, desde sua segregação e acondicionamento até a destinação final ambientalmente adequada, em observância à Lei 12.305/2010, à Resolução Conama 307/2002, à Instrução Normativa SLTI/MPOG 1/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. A comprovação da adequada gestão e destinação dos resíduos constituirá requisito para o recebimento, a medição e o pagamento dos serviços correlatos. No tocante à acessibilidade, previu-se a preservação das condições existentes de acesso, circulação e uso das edificações por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, mediante o planejamento prévio das interferências, a manutenção das rotas acessíveis ou a implantação de rotas provisórias equivalentes, a adequada sinalização das áreas afetadas e o restabelecimento integral das condições originais ao término dos serviços, em observância à ABNT NBR 9050 e às demais normas aplicáveis.

**g) será admitida a subcontratação parcial do objeto,** limitada a serviços específicos e complementares, nos termos do subitem 10.1.2, vedada a subcontratação integral ou da parcela principal da contratação, conforme o subitem 10.1.1. A medida dependerá de prévia autorização deste Tribunal e da comprovação da qualificação técnica da subcontratada, sem afastar a responsabilidade integral da contratada pela execução contratual, consoante os subitens 10.3 e 10.4. Consigna-se que tais disposições estão em consonância com o art. 122 da Lei 14.133/2021.

Portanto, verifica-se que a **instrução e o Termo de Referência estão regulares**, estando presentes, além dos elementos destacados, os demais necessários à licitação, como obrigações do fornecedor, descrição da execução dos serviços e outros, em consonância com a legislação de regência.

Quanto aos termos das minutas de **edital** (25580047) e de **contrato** (25592767), não há reparos a sugerir.

Registre-se que o exame dos cálculos e dos valores monetários indicados nos instrumentos refoge à competência desta Coordenadoria.

### III

Ante o exposto, desde que confirmada a disponibilidade orçamentária para sustentar a despesa, não se vislumbra óbice de natureza jurídica à aprovação das minutas ora examinadas, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021.

Lívia Marques Batista

**Assessora Adjunta V do Núcleo de Assessoria em Licitações e Contratos -  
Nuali/Cojur**

De acordo. À Diges.

Lucas Martins de Sá Mandel

**Diretor da Coordenadoria Jurídica - Cojur**



Documento assinado eletronicamente por **Livia Marques Batista, Assessor(a) Adjunto V**, em 28/07/2026, às 14:26 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Martins de Sá Mandel, Diretor(a) de Coordenadoria**, em 28/07/2026, às 14:32 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.trf1.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **25596740** e o código CRC **2C9A38CA**.