



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PJES  
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

**SISTEMA DE COMPRAS, LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES**  
**ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP**

**Estudo Técnico Preliminar - ETP Nº 1325667/2022 - COORDENADORIA DE GESTAO PREDIAL E MANUTENCAO DE EQUIPAMENTOS**

Conforme processo eletrônico nº 7002307-71.2021.8.08.0000, as contratações devem ser precedidas de Estudos Técnicos Preliminares (ETP's), atendendo ao disposto na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa nº 40/2020, tal como estabelece a Norma Introdutória NP 01.

Objetivando subsidiar a elaboração do ETP, importante examinar os normativos (normas, regras, preceitos e legislações) que disciplinam os materiais/equipamentos a serem adquiridos, de acordo com sua natureza, além de analisar as aquisições anteriores do mesmo objeto, a fim de identificar as inconsistências ocorridas nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e recebimento e utilização dos materiais/equipamentos.

Orientações para elaboração do Estudo Técnico Preliminar, encontram-se disponíveis na Intranet do PJES, em "[Norma de Procedimentos](#)" - [Formulários da NP 01](#) - Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

**1- INFORMAÇÕES BÁSICAS:**

**Número do processo administrativo:**

N.º SEI: 7006761-60.2022.8.08.0000

**Área requisitante:**

Secretaria de Engenharia Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos.

**2- DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DE AQUISIÇÃO:**

**Da dimensão física do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo.**

O Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo (PJES) é administrativamente dividido em comarcas e está presente em quase todos os municípios do ente federado, fazendo uso de dezenas de edificações.

Manter essa estrutura física, que integra o patrimônio público, exige recursos complexos e com custos significativos, pois são necessários diversos serviços especializados de arquitetura e engenharia, tais como:

- Acompanhamento do desempenho das edificações e dos equipamentos.
- Planejamento de obras e serviços.
- Fiscalização de obras e serviços.
- Planejamento e acompanhamento de custos.
- Acompanhamento da evolução do mercado.

**Da criação de um órgão administrativo especializado em assuntos de engenharia.**

Sendo a atividade precípua do PJES a atividade judicial, foi necessária a criação de um órgão interno administrativo especializado para o acompanhamento e cuidado dessas edificações e de seus equipamentos.

Nos anos 1980, a [Lei Estadual n.º 3.526/1982](#), do Estado do Espírito Santo, que dispôs sobre a organização administrativa do PJES, definiu a estrutura organizacional básica de seus meios administrativos conforme a seguir:

## **TÍTULO I**

### **Dos Órgãos Administrativos**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Da Estrutura e Organização dos Meios Administrativos**

**Art. 1º** - A estrutura organizacional básica dos meios administrativos do Poder Judiciário é a seguinte:

I – Tribunal de Justiça:

- a) – Gabinete da Presidência;
- b) – Gabinete da Vice-Presidência;
- c) – Gabinetes dos Desembargadores;
- d) – Diretoria Geral da Secretaria;

II – Corregedoria-Geral da Justiça:

- a) – Gabinete do Corregedor-Geral;
- b) – Secretaria da Corregedoria-Geral;

III – Juizados de Direito:

- a) – Serviços Auxiliares da Justiça;
- b) – Secretarias das Diretorias dos Fóruns.

Nesse tempo não havia órgão de engenharia ou assemelhado.

Somente em 14 de janeiro de 1993, com a [Lei estadual n.º 4.760/1993](#), do Estado do Espírito Santo, é que foi criado o primeiro órgão administrativo especializado em engenharia, a Diretoria Judiciária de Engenharia e Projetos, vinculada diretamente à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES). Esse primeiro órgão era muito reduzido, sendo composto por apenas sete cargos:

a) De provimento em comissão:

- dois (02) cargos de nível superior na área de Arquitetura;
- um (01) cargo de nível superior na área de Engenharia;
- dois (02) cargos de nível médio na área de Desenho.

b) De provimento efetivo:

- um (01) cargo de Assistente Técnico Judiciário I;
- um (01) cargo de Agente de Serviços Básicos.

Um dos profissionais de nível superior foi designado para coordenar as atividades da Diretoria Judiciária de Engenharia e Projetos e, para execução dos serviços hidráulicos, elétricos e sanitários, desenvolvidos pelo novo órgão o art. 7º facultou à Presidência do Tribunal de Justiça a contratação de profissionais ou firmas especializadas, na forma da legislação pertinente.

Em que pese nesse período o PJES não apresentar uma estrutura física tão grande como a atual, suas necessidades não eram pequenas, sendo esse grupo caracterizado por ser demasiadamente reduzido e também por apresentar características incipientes, especialmente se consideradas as dificuldades oriundas das tecnologias então disponíveis, que não permitiam a produtividade possível na atualidade.

Com o passar do tempo a sociedade espírito-santense cresceu e de forma a acompanhá-la, cresceu a estrutura física do PJES.

Mesmo havendo um órgão administrativo especializado em engenharia e projetos, a estrutura física, que aumentou, não foi adequadamente projetada e mantida. Obras novas e de reforma não foram adequadamente realizadas, sendo facilmente verificáveis erros de projetos e de execução, ausência de manutenção adequada de informações técnicas etc.

Uma causa básica para esses eventos é a ausência de adequado planejamento da estrutura administrativa de engenharia. Disso decorre a ausência de aplicação de técnicas corretas e suficientes de gestão de serviços de engenharia.

Essa situação somente contribuiu para prejudicar a ampliação e a manutenção da estrutura física do PJES, o que é causa de muitas perdas, em vários sentidos.

### **Da atual dimensão física do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo.**

Recentemente, foi contabilizado o número de 113 edificações, algumas delas prédios de 8 a 12 andares, enquanto outras são de poucos andares, mas com extensa área horizontal.

Esse grande conjunto abriga uma população fixa de milhares de trabalhadores, incluindo magistrados, servidores, estagiários e empregados terceirizados, além de uma população flutuante muito maior, já que atende a toda a população do Estado do Espírito Santo, além de pessoas de fora.

Essas edificações apresentam características construtivas heterogêneas e incluem:

- Diversos sistemas de transporte vertical (elevadores e plataformas).
- Dezenas de sistemas de bombeamento de líquidos.
- Aproximadamente 3.000 aparelhos/sistemas de climatização.
- 32 subestações elétricas de várias configurações.
- Milhares de circuitos elétricos.
- Dezenas de sistemas de proteção contra descargas atmosféricas.
- Milhares de circuitos hidráulicos.
- Dezenas de sistemas de prevenção e combate a incêndios.

A dimensão dessa estrutura física corresponde às necessidades do PJES, que para a prestação de atendimento jurisdicional precisa de instalações em quase todos os municípios do Estado do Espírito Santo, a fim de permanecer próximo à população na sua missão de garantir o amplo acesso à Justiça.

Da observação do estado das edificações constata-se que muitas delas estão há muito tempo mal cuidadas e em lastimável estado por força da ausência de execução de serviços de engenharia necessários, dentre eles obras novas, reformas e serviços de manutenção.

As péssimas condições em que se encontravam as edificações no ano de 2010 são de amplo conhecimento, pois era de fácil constatação, tanto que a situação foi objeto de um plano de adequação acompanhado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), registrado por meio da Resolução n.º 012/2011 (TJES), documento 1725688. Esse plano sofreu diversas alterações, por força de necessidades surgidas ao longo do tempo, e está em sua 7ª alteração, registrada por meio da Resolução n.º 22/2017 (TJES), documento 1725778.

Dentre as causas para essa situação, podem ser citadas:

- Ausência de adequado estudo e planejamento.
- Ausência de uma equipe estruturada de planejamento e elaboração de projetos.
- Ausência de uma equipe estruturada de execução de serviços de engenharia.
- Ausência de contratações adequadas para satisfazer as necessidades da Administração.

Com vistas a busca de eficiência, a [Lei Complementar n.º 566/2010](#), do Estado do Espírito Santo, reestruturou o TJES substituindo os antigos órgãos administrativos por outra estrutura administrativa, melhor e adequada, em consonância com os tempos atuais. A Diretoria Judiciária de Engenharia e Projetos foi substituída pela Secretaria de Engenharia Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos (SECRENG). O que antes era um órgão muito reduzido, composto majoritariamente por pessoas em cargos comissionados de grande rotatividade, passou a ser um novo órgão administrativo especializado em serviços de engenharia, mas composto pela seguinte estrutura hierárquica:

- Secretaria de Engenharia Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos.

- Coordenadoria de Projetos.
  - Seção de Análise e Composição de Custos.
  - Seção de Desenvolvimento de Projetos.
- Coordenadoria de Fiscalização de Obras.
- Coordenadoria de Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos.

Esses órgãos são compostos majoritariamente por servidores de carreira, num máximo de 48 postos, conforme a tabela 01.

SECRETARIA DE ENGENHARIA, GESTÃO PREDIAL E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS					
Cargo/Carreira	Escolaridade	Especialidade	Função / área de atividade	Quantidade de cargos	Cargo ou função
Secretário	Ensino Superior	Arquitetura ou Engenharia	Direção	1	Cargo em comissão
Assessor Judiciário	Ensino Superior	Administração, Arquitetura, Direito ou Engenharia	Assessoramento	1	Cargo em comissão
Analista Judiciário	Ensino Superior	Administração	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Sem especialidade	Área administrativa	1	Cargo efetivo
			<b>Total</b>	<b>4</b>	
COORDENADORIA DE PROJETOS					
Coordenador	Ensino Superior	Arquitetura ou Engenharia	Direção	1	Cargo em comissão
Assessor Judiciário	Ensino Superior	Administração, Arquitetura ou Engenharia	Assessoramento	1	Cargo em comissão
Chefe de Seção	Ensino Superior	Arquitetura ou Engenharia	Chefia	1	Função gratificada
Chefe de Seção	Ensino Superior	Engenharia	Chefia	1	Função gratificada
Analista Judiciário	Ensino Superior	Arquitetura	Área de apoio especializado	4	Cargo efetivo
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Civil	Área de apoio especializado	4	Cargo efetivo
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Elétrica	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Edificações	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Eletrotécnica	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
			<b>Total</b>	<b>17</b>	
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS					
Coordenador	Ensino Superior	Engenharia	Direção	1	Cargo em comissão

Assessor Judiciário	Ensino Superior	Administração, Arquitetura ou Engenharia	Assessoramento	1	Cargo em comissão
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Civil	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Elétrica	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Edificações	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
			<b>Total</b>	<b>7</b>	
<b>COORDENADORIA DE GESTÃO PREDIAL E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS</b>					
Coordenador	Ensino Superior	Engenharia	Direção	1	Cargo em comissão
Assessor Judiciário	Ensino Superior	Arquitetura ou Engenharia	Assessoramento	1	Cargo em comissão
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Civil	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Elétrica	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
Analista Judiciário	Ensino Superior	Engenharia Mecânica	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Edificações	Área de apoio especializado	3	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Eletrotécnica	Área de apoio especializado	4	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Mecânica	Área de apoio especializado	1	Cargo efetivo
Técnico Judiciário	Ensino Médio	Curso Técnico em Telecomunicações	Área de apoio especializado	2	Cargo efetivo
Auxiliar Judiciário	Ensino fundamental		Área de apoio operacional	4	Quadro suplementar
			<b>Total</b>	<b>20</b>	
			<b>Total Geral</b>	<b>48</b>	
<b>Tabela 01</b>					

Num passado não muito distante, servidores efetivos eram nomeados para funções auxiliares, desde motoristas a copeiros. Essa prática vai de encontro ao princípio da eficiência, pois o órgão público deve concentrar suas atividades em suas atribuições essenciais, sem contudo fragilizar-se perante o mercado.

Sendo a atividade precípua do PJES vinculada às questões judiciais, ele não deve destinar mais que o estritamente necessário de seus próprios recursos humanos a atividades secundárias e, nesse sentido, partes das atividades de engenharia devem ser executadas por terceirizados especializados e contratados no mercado, estritamente na medida da necessidade, que é dinâmica. Nesse sentido, apenas uma pequena e suficiente parcela do PJES deve ser especializada em engenharia, a fim de possuir o conhecimento necessário para planejar e interagir com o mercado, no interesse da Administração. Assim é a Engenharia nos dias atuais, na forma da [Lei Complementar n.º 566/2010](#). A expressão pequena parcela deve ser interpretada no contexto da dimensão do objeto de cuidados do órgão especializado, não sendo, necessariamente, sinônimo

de pouquíssimos servidores. Um conjunto tão grande edificações e equipamentos exige grandes quantidades de recursos administrativos para mantê-lo.

Em que pese a situação sucintamente exposta, o TJES vem aplicando seus recursos de forma equivocada, pois apesar da estrutura administrativa ter mudado, em alguns órgãos o método de trabalho ainda permaneceu o mesmo.

A Coordenadoria de Projetos e a Coordenadoria de Fiscalização de Obras ainda trabalham na forma antiga. A primeira ainda dedica seus servidores à elaboração de projetos de forma direta, contratando apenas alguns poucos projetos e com resultados inadequados. A segunda utiliza seus servidores para execução de fiscalização também de forma direta, sem apoio externo, concomitantemente às demais tarefas administrativas. É uma situação de baixa produtividade e ausência de recursos adequados para atingir os fins desejados e necessários. Apenas a Coordenadoria de Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos (CGPME) terceirizou completamente as atividades de execução, estando prestes a ingressar na fase de otimização da forma de trabalho.

A Coordenadoria de Projetos é hoje um escritório de engenharia em que seus servidores trabalham de forma não especializada, apenas seis horas por dia, sem hora extraordinária e com várias atividades de natureza diferente e de forma concomitante. Isso é extremamente improdutivo. Um escritório particular que demonstrasse tal método de trabalho fecharia as portas rapidamente, sem condições de obter resultados sequer próximos aos de seus concorrentes, não atendendo seus clientes. A prova disso é que poucas obras são entregues e os recursos financeiros disponíveis não são totalmente executados, ou seja, a restrição que impede o alcance de bons resultados está no método de trabalho equivocado. O mesmo pode ser dito da Coordenadoria de Fiscalização, que só não está em situação pior pela baixa produção da Coordenadoria de Projetos, que não torna possível contratar obras na quantidade e ritmo que o PJES necessita. No entanto, uma única obra, a do Fórum de Alegre, foi capaz de exaurir a capacidade de fiscalização da equipe.

Com o passar do tempo a situação apenas piorou, pois:

- as necessidades internas do PJES aumentaram, demandando cada vez mais serviços por força do crescimento dos órgãos, do aumento da complexidade da infraestrutura necessária e do avanço da deterioração das edificações e dos equipamentos;
- a legislação evoluiu de forma a exigir cada vez mais ênfase na atividade de planejamento, especialmente a [Lei n.º 14.133/2021](#), o que obriga mais constantes estudos por parte dos servidores de apoio especializado;
- o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) tem exigido cada vez mais planejamento, acompanhamento, fiscalização e controle das contratações públicas. Prova disso é que aumentou muito o tempo dos servidores dedicado a registrar informações em sistemas cada vez mais complexos, como o GEO-OBRS e o recente CidadES Contratação.

### **Da solução proposta.**

Analisando esse quadro, a própria Secretaria de Engenharia propõe aqui a solução, que é a mais óbvia: seguir o espírito da [Lei Complementar n.º 566/2010](#).

Tal espírito é, conforme já indicado, munir o TJES com um conjunto de órgãos capazes e detentores do conhecimento de engenharia, com conhecimento avançado do funcionamento das atividades internas do PJES, mas que torne a Administração capaz de interagir com o mercado em igualdade de condições técnicas e no seu interesse.

Nesse sentido, o método de trabalho adequado a ser praticado na Secretaria de Engenharia do TJES passa por utilizar a sua mão de obra residente para estudos e planejamento de atividades de engenharia, contratar as soluções com o mercado, acompanhar o desenvolvimento ou execução, fiscalizar as ações e os resultados. Além disso, deve ser rotineira a busca por melhorias.

A fim de aplicar essa forma de trabalho é necessário contratar junto ao mercado o apoio técnico necessário para a execução de serviços de engenharia, que no tocante às atribuições da Coordenadoria de Projetos e da Coordenadoria de Fiscalização de Obras compreende:



- elaboração de projetos;
- serviços de consultoria técnica relacionada a edificações e seus equipamentos;
- elaboração de laudos e pareceres;
- supervisão de obras e serviços de engenharia.

A contratação de tais serviços visa munir a SECRENG de meios para concretizar os objetos pretendidos pela Administração. Será possível planejar melhor, buscar no mercado a solução mais adequada e fiscalizar com toda a competência e todo o rigor necessário. A capacidade de resposta será ampliada de forma significativa frente ao que é apresentado hoje, pois será na velocidade da disponibilidade do mercado. Isso permitirá ao PJES ter plena disponibilidade de serviços e total independência no planejamento e execução de suas intenções.

A fim de atender às necessidades da Administração é recomendado o planejamento de uma contratação dividida em dois módulos:

- Módulo elaboração de projetos;
- Módulo de supervisão de obras e serviços de engenharia e manutenção predial e de equipamentos (engenharia consultiva).

Em que pese a possibilidade de contratar os dois módulos de forma separada, há vantagens em buscar a contratação de tais atividades em um único contrato são:

- A mesma empresa que fará a elaboração dos projetos será a responsável pela supervisão de sua execução, detendo total conhecimento do que é solicitado do executante e incapaz de atribuir a terceiros falhas de planejamento para se escusar de incapacidade de fiscalização por falta de informação.
- O número de contratos seria reduzido à metade, reduzindo a carga de fiscalização de contratos da Administração, que já é elevada.
- O contrato seria potencialmente mais atrativo ao mercado, pois aumentaria as chances de maior volume na prestação de serviço, possibilitando maior retorno mesmo em épocas de baixa execução.
- O custo de administração da contratada tende a ser menor, possibilitando menor preço para a Administração.

A contratação de consultoria, laudos e pareceres não será considerada neste estudo, pois no presente momento não haverá tempo para desenvolver todas as soluções a fim de atender à data da necessidade.

### **Das alternativas de contratação.**

No passado recente o TJES tentou formas alternativas de contratação de projetos, mas os resultados não foram tão produtivos como esperado.

As contratações foram:

- por meio de licitação cujo objeto era um projeto ou estudo específicos;
- por ata de registro de preços.

Em que pese terem sido entregues, houve muitos problemas:

- grande dificuldade na interação com os contratados.
- os projetos eram entregues com qualidade inferior ao desejado.
- houve relutância do contratado em adequar o projeto conforme os padrões de qualidade exigidos pela fiscalização.
- grande lapso temporal entre o planejamento da contratação e o início da elaboração dos projetos, impactando negativamente na entrega do objeto.

### **3- DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO:**

### 3.1 OBJETO A SER CONTRATADO.

O objeto a ser contratado é a prestação de serviços de apoio técnico, sob demanda, por empresa especializada na área de arquitetura e engenharia, compreendendo:

- a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia multidisciplinar;
- a supervisão de execução de obras e de serviços de engenharia (engenharia consultiva).

### 3.2 DA ELABORAÇÃO DE PROJETOS.

A contratada deverá elaborar projetos de arquitetura e engenharia multidisciplinar, conforme a demanda da contratante.

Deverão ser obedecidos os padrões de resultado definidos pela Secretaria de Engenharia, Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos.

As disciplinas técnicas que poderão ser envolvidas nos serviços demandados são as típicas da área de arquitetura e engenharia, podendo, dependendo da natureza dos serviços, ser requerida uma a todas as especialidades exemplificadas abaixo:

1. Arquitetura;
2. Estrutura;
3. Elétrica, telefonia, lógica e automação predial;
4. Hidráulica;
5. Climatização, exaustão e ventilação mecânica;
6. Proteção e combate a incêndio;
7. Segurança patrimonial, controle de acesso e monitoramento;
8. Comunicação e sonorização (auditório, salas de julgamento, entre outros);
9. Comunicação visual;
10. Equipamentos prediais (elevadores, geradores, bombas hidráulicas, entre outros);
11. Planilhas de quantidades de materiais e serviços para orçamento e planejamento de obra estratégia de execução de obra (planilhas de quantidades de materiais e serviços, orçamentos e planejamento de obra).

A elaboração de projeto de nova edificação, reforma geral e/ou ampliação utiliza da área de conhecimento das disciplinas acima e, portanto, corresponde a projeto multidisciplinar. A lista acima é exemplificativa e podem ser demandadas outras disciplinas mais específicas.

A equipe técnica da contratada deverá ser responsável pela execução concomitante de uma ou várias atividades, inclusive elaboração e entrega de documentos técnicos de engenharia. A contratante poderá demandar vários serviços ao mesmo tempo cabendo à contratada a execução dos mesmos e a coordenação de sua equipe.

As atividades que, em síntese, podem ser requeridas para a execução completa do escopo dos serviços demandados, observando-se as pertinentes em cada caso específico, são as descritas abaixo:



1. Vistoria, estudo, análise, avaliação e laudo técnico no âmbito da área de arquitetura e engenharia;
2. Levantamento de dados cadastrais físicos, relativos a características arquitetônicas, estruturais e de instalações de equipamentos prediais das edificações;
3. Estudo de ocupação de espaços, incluindo levantamento do uso dos ambientes das edificações conforme solicitados pelo contratante;
4. Elaboração de relatórios, planilhas e plantas cadastrais das edificações ocupadas pelo contratante, ou atualização quando requerido;
5. Elaboração e atualização de banco de dados cadastrais referente às edificações em uso pelo contratante, obtidos pela contratada ou fornecidos pelo contratante;
6. Estudos de implantação de edificações atendendo o zoneamento urbano e ambiental, o que inclui estudo de ocupação do lote, categoria de uso, densidade de ocupação, parâmetros físicos, índices urbanísticos (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, taxa de impermeabilização do terreno), gabarito de altura, entre outros;
7. Estudo e proposição de soluções visando o conforto ambiental (iluminação e ventilação naturais, orientação e proteção solar, e fatores térmico, acústico e luminoso, ergonomia e sustentabilidade), dimensionamento dos compartimentos, acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais ou com mobilidade reduzida, espaços de circulação horizontal (halls e corredores) e vertical (elevadores, escadas e rampas), paisagismo entre outros;
8. Análise de terrenos, quanto à localização, benfeitorias públicas, legislação urbanística: plano diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, viabilidade técnica e ambiental, levantamento do histórico de ocupação do imóvel e da vizinhança, relatório de investigação de passivo ambiental, estudos e, caso requerido, relatórios de impacto de vizinhança (EIV-RIV) e no meio ambiente (EIA-RIMA);
9. Avaliação do estado de conservação de edificações e análise de viabilidade de empreendimentos;
10. Levantamento topográfico cadastral, planialtimétrico, sondagem, relatório geotécnico, análise de dados de informações topográficas e estudos de terraplanagem para atender a realização de projetos de arquitetura e engenharia;
11. Coleta de dados e elaboração de programa funcional para estudo de ocupação de edificações;
12. Elaboração de estudos de viabilidade técnica e legal;
13. Elaboração de estudos preliminares, anteprojetos, projetos básicos e executivos contemplando arquitetura, estrutura e instalação de equipamentos prediais para atender a construção de novas edificações ou ampliação, reforma, restauração e adequação de edificações existentes para abrigar ou melhorar as condições de unidades judiciárias e administrativas do contratante;
14. Compatibilização entre os projetos de arquitetura, elétrica (incluindo automação predial), telefonia, lógica, hidráulica, climatização, ventilação e exaustão, segurança patrimonial e proteção e combate a incêndio, sonorização, entre outros, bem como integração com a paisagem natural e edificada;
15. Análise de viabilidade de uso e elaboração de planos de ocupação de imóveis a serem locados, cedidos ou próprios do Estado para instalação de unidades judiciárias ou administrativas do contratante;
16. Elaboração de projetos de arquitetura de interiores: layout, compartimentações (alvenarias/paredes/divisórias), pisos, forros, acabamentos e revestimentos, definição de mobiliários, equipamentos, programação e comunicação visual, entre outros;
17. Consultoria e proposição de soluções tecnológicas para restauro, preservação, conservação e revalorização de edificações tombadas pelo patrimônio histórico cultural e artístico ocupadas pelo contratante;

18. Elaboração de Projetos Legais e aprovação nos órgãos competentes e de preservação do patrimônio histórico cultural e ambiental, em âmbito municipal, estadual ou federal, corpo de bombeiros e concessionárias, quando requerido;
19. Elaboração de memorial descritivo, caderno de especificações técnicas, planilhas de quantidades de materiais, equipamentos e serviços, pré-orçamento de execução de obra, cronograma físico-financeiro de execução da obra e plano de ataque, visando permitir ao contratante a instrução dos procedimentos para a contratação de execução da obra ou serviços;
20. Elaboração de parecer técnico na área de arquitetura e engenharia, quando solicitado pelo contratante, durante a fase da contratação da obra e serviços;
21. Elaboração de maquete eletrônica, internas de ambientes e/ou externas de fachada e entorno de edificações;
22. Desenvolvimento de projetos arquitetônicos e complementares, por meio de sistema CAD e BIM;
23. Planejamento, coordenação e gestão de todos os serviços sob sua execução.

As diretrizes e descrições relativas ao desenvolvimento do projeto não são exaustivas. Portanto, a contratada deverá projetar e detalhar em nível executivo todas as descrições e informações indispensáveis à correta e completa execução da obra.

Os projetos deverão ser executados, tomando como diretrizes básicas os seguintes pontos:

- Padronização de materiais. A padronização de materiais deverá ser definida por meio de ajuste entre a Coordenadoria de Projetos e a Coordenadoria de Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos, considerando as soluções já implantadas em outras edificações e que obtiveram bom resultado de custo e desempenho.
- Economicidade por meio de soluções racionais.
- Flexibilidade e funcionalidade das instalações.
- Utilização de soluções que visem à segurança contra incêndio e proteção das pessoas e das instalações.
- Simplicidade de soluções, reduzindo os custos de manutenção e operação.
- Especificação de materiais de boa qualidade, de forma a garantir duração, manutenção e que possibilitem a competição no mercado de fornecimento.
- Execução dos serviços de acordo com as exigências das normas técnicas da ABNT e outras normas aplicáveis.
- Execução de todos os serviços em conformidade com a legislação ambiental, em particular, ao disposto no [Decreto Regulamentar n.º 2.830-R, de 19 agosto de 2011](#).
- Utilização de equipamentos e técnicas que obedeçam às normas ambientais aplicáveis.
- Utilização de soluções que tenham custos de manutenção e operação compatíveis com o custo de instalação.
- Especificação de materiais e equipamentos que estejam disponíveis no mercado nacional, não sendo permitida a utilização de protótipos, de produtos improvisados ou não testados suficientemente.
- Especificação de materiais e equipamentos que permitam a ampla concorrência no processo licitatório. Especificações que não atendam a esta recomendação serão rejeitadas pela contratante.
- Considerar sempre a qualidade técnica, os requisitos de segurança, funcionalidade, adequação ao interesse público, economia, facilidade na execução da obra, conservação, manutenção, duração,

adaptações para portadores de necessidades especiais.

- Utilização de técnicas que melhor aproveitem os recursos naturais, possibilitando um menor consumo de água e de energia, inclusive em relação a climatização e iluminação, também disponibilizando ventilação cruzada e iluminação natural ao maior número possível de ambientes, em resposta, principalmente, às condições climáticas locais.
- Todos os ambientes devem atender aos níveis de conforto térmico, acústico (temperatura, umidade, ventilação, iluminação natural e artificial, nível de ruídos, além de outros), assim como de segurança, de acordo com as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS), normatização pertinente da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e os conceitos de Acessibilidade Universal.
- Funcionalidade e adequação das edificações, considerando a relação entre os ambientes, o layout dos móveis, a disposição e as instalações dos equipamentos.
- Adequação às condições climáticas, visando o conforto ambiental e a eficiência energética.
- Atendimento às exigências das concessionárias de redes de infraestrutura locais, a fim de que haja compatibilização entre todos os sistemas existentes e previstos.
- Acessibilidade e implantação de facilidades para atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais, tanto usuários quanto servidores.
- Quanto ao projeto estrutural (concreto, aço e fundação), é de responsabilidade do projetista conhecer todas as instalações e utilidades a serem implantadas na edificação, que sejam condicionantes na escolha e dimensionamento do esquema estrutural.
- Os materiais e equipamentos a serem especificados deverão ter baixo consumo de água e/ou energia, empregando nos projetos, vasos sanitários com baixo consumo de água por descarga, torneiras e chuveiros com limitadores de vazão.
- Na área de instalações elétricas, deverá ser avaliado o uso de luminárias e lâmpadas com alta eficiência luminosa, motores e equipamentos elétricos com alta eficiência energética, além de outros.
- Os projetos a serem elaborados pela empresa contratada deverão refletir as condições do local, com a precisão determinada pelas normas técnicas, pois, uma informação equivocada pode prejudicar sobremaneira a execução das obras inclusive inviabilizando a solução de projeto desenvolvido para aquele local. É, portanto, fundamental a realização de visitas técnicas ao local e realização dos projetos em conformidade com a edificação e infraestrutura (local e urbana) existentes.
- Obediência à legislação vigente e a todas as Normas Brasileiras Registradas (NBR) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), pertinentes a cada projeto e vigentes na data do recebimento definitivo dos mesmos, principalmente quanto às leis de uso e ocupação do solo e planos diretores.

Contratante e contratada deverão trabalhar de forma próxima, com facilitado contato remoto e presencial, com constante interação, pois os trabalhos serão desenvolvidos de forma a serem acompanhados com extremo rigor, proximidade e frequência, além de constantes visitas aos locais físicos objeto dos projetos.

### **3.3 DO APOIO À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**

A contratada deverá prestar apoio à fiscalização da contratante, por meio da prestação de serviços de fiscalização de obras e de serviços de engenharia, conforme a demanda da contratante, para assistir e subsidiar a equipe de fiscalização da Administração em suas atribuições, nos termos do art. 117 da [Lei n.º 14.133/2021](#):

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente

designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, **permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.**

§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

**§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:**

**I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;**

**II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.**

(grifo nosso)

A prestação do serviço será por meio da disponibilização de profissionais qualificados e habilitados legalmente e que comprovem experiência prévia na elaboração dos serviços conforme a especialidade necessária.

Os serviços deverão ser prestados por meio de:

- o acompanhamento diário de obra ou serviço, por meio de profissionais em postos de trabalho em dedicação exclusiva;
- o acompanhamento intermitente, com vistas à produção de relatórios regulares e ao fim do serviço demandado.

#### **Das atribuições dos profissionais de apoio à fiscalização.**

Os profissionais disponibilizados terão como atribuição:

- assistir e subsidiar a equipe de fiscalização da contratante em suas atribuições de fiscalização de obras e serviços de engenharia que serão executadas por outras contratadas;
- acompanhar os boletins diários de obras;
- verificar relatórios de execução de serviços;
- verificar toda a documentação exigida na apresentação das faturas;
- verificar a compatibilidade das obras e serviços em execução com os projetos e outros documentos de referência;
- cadastrar as obras nos sistemas de acompanhamento da contratante;
- emitir relatórios de acompanhamento das obras e serviços;

- manusear banco de dados;
- fazer acompanhamento financeiro e contábil das obras;
- produzir relatórios conforme o planejamento da contratante.
- responsabilizar-se tecnicamente pela fiscalização emitindo documentação de responsabilidade técnica, conforme conselho de classe.

### 3.3.1 DA CONTA VINCULADA BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO.

O contrato oriundo deste planejamento deverá observar e obedecer a [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#), que dispõe sobre a retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços, **com mão de obra residente nas dependências de unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**.

Os valores referentes às rubricas mencionadas no art. 4º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#) (férias, 1/3 constitucional, 13º salário, multa do FGTS por dispensa sem justa causa, incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário) serão retidos do pagamento mensal à empresa contratada, com previsão de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 1º da citada Resolução, independentemente da unidade de medida contratada, ou seja, posto de trabalho, homem/hora, produtividade, entrega de produto específico, ordem de serviço etc.

A contratada deverá solicitar o ressarcimento, conforme regulamento do TJES ([NP 07.02 – Liberação dos valores provisionados, de acordo com a Resolução 169/2013 do CNJ](#)), imediatamente à ocorrência do fato gerador da despesa, mas limitada a um pedido mensal por rubrica, a ser enviado à contratante entre os dias 1 e 20 de cada mês, por força das limitações e do uso racional dos recursos administrativos da contratante.

Em obediência ao art.º 17 da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#), no edital de licitação e no contrato devem constar:

- os percentuais das rubricas indicadas no art. 4º desta resolução, para fins de retenção;
- os valores das tarifas bancárias de abertura e de manutenção da conta depósito vinculada, negociadas com o banco público oficial, caso haja cobrança, conforme previsto no parágrafo único do art. 5º;
- a indicação de que eventuais despesas para abertura e manutenção da conta depósito vinculada deverão ser suportadas na taxa de administração constante na proposta comercial da empresa, caso haja cobrança de tarifas bancárias e não seja possível a negociação prevista no inciso anterior;
- a forma e o índice de remuneração dos saldos da conta depósito vinculada, conforme consta no art. 8º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#);
- a indicação de que haverá retenção sobre o montante mensal do pagamento devido à empresa dos valores das rubricas previstas no art. 4º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#);
- a indicação de que será destacado do pagamento do valor mensal devido à contratada e depositado na conta depósito vinculada, na forma estabelecida no § 2º do art. 1º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#), o valor das despesas com a cobrança de abertura e de manutenção da referida conta depósito, caso o banco público promova descontos diretamente na conta depósito vinculada – bloqueada para movimentação;
- a penalização a que está sujeita a contratada, no caso de descumprimento do prazo indicado no inciso II do art. 6º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#).

A [Norma de Procedimentos NP 07.02](#) registra que cumpre ao setor competente pela elaboração do termo de referência definir os percentuais das rubricas indicadas no art. 4º da resolução [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#):

## V - PROCEDIMENTOS

Notas:

1- Em observância ao parágrafo único do art. 10 da RESOLUÇÃO CNJ Nº 169/2013 e alterações e a determinação da Secretaria Geral (protocolo nº 2013.00.161.777, datado de 26/02/2013, fls. 38 e 38-v), cumpre ao Setor competente pela elaboração do termo de referência definir os percentuais das rubricas indicadas

no art. 4º da resolução em comento.

Destaca-se que tal previsão consta na Norma de Procedimentos 01.01 – Licitação – do TJES.

([Norma de Procedimentos NP 07.02](#), data da última versão: 17/11/2020, acesso em 15/05/2023)

Há duas observações a serem feitas:

- É evidente que a Secretaria de Engenharia não apresenta conhecimento técnico para tal definição, assim como a maioria dos órgãos do TJES, o que aparece indicar que ao setor competente deveria caber apenas o registro dos percentuais. A definição deve ser de competência de um setor com capacidade para o ato, provavelmente ligado à Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária.
- A [Norma de procedimentos NP 01.01](#), em sua última atualização datada de 11/06/2021, acessada em 15/05/2023, não prevê tal incumbência, não havendo qualquer menção à [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#), conta vinculada ou uma das rubricas.
- O processo cujo protocolo é 2013.00.161.777 não é acessível via SEI, o que impede o conhecimento de detalhes da decisão lá exarada.

A [Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017](#), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trata da necessidade de gerenciamento de riscos, impondo em seu art. 18 a adoção de controles internos, fornecendo dentre algumas opções, ao uso da conta depósito vinculada, bloqueada para movimentação, conforme disposto em [Caderno de Logística](#), elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Examinando tal caderno, contactou-se na página 27 uma definição para os percentuais relativos à reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas, com percentual incidente sobre a remuneração:

**Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas**  
**Percentual incidente sobre a remuneração**

ITEM	Percentual (%)		
13º (décimo Terceiro) Salário	8,33%		
Férias e 1/3 (um terço) constitucional	12,10%		
Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado	5,00%		
<b>Subtotal</b>	<b>25,43%</b>		
Incidência do Submódulo 2.2 sobre o pagamento de férias, um terço constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário	7,39%	7,60%	7,82%
<b>Total</b>	<b>32,82%</b>	<b>33,03%</b>	<b>33,25%</b>

**Nota:** Submódulo 2.2 – Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições.

No site [Licitação Online](#), acessado em 15/05/2023, constam observações sobre a definição desses valores, com críticas sobre erros nos valores.

Outra fonte consultada foi o processo SEI 7000879-88.2020.8.08.0000, que trata dos procedimentos de pagamento do contrato CF008/2020, entre o TJES e a empresa A & R Comércio e Serviços Ltda. Por se tratar de um contrato com fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva, em todos os procedimentos de pagamento é inserida uma memória de cálculo da retenção de valores para depósito em conta vinculada, baseada na [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#). Nessa memória, documento SEI 1584650, constam os seguintes valores:

- Férias + Abono Férias: 12,12%
- 13º Salário: 9,09%



- Multa FGTS: 4,36%
- Incidência de 4.1 sobre 13º Salário, Férias e 1/3 Constitucional: 7,90%
- Submódulo 4.1: Encargos previdenciários e FGTS: 37,2542%
- Incidência de 4.1 sobre 13º Salário, Férias e 1/3 Constitucional =  $37,2542\% * (12,12\% + 9,09\%) = 7,90\%$

Após essa coleta de informações, foi feito o contato com a Seção de Controle de Contratos e Convênios para sanar as dúvidas existentes. Nessa oportunidade ficou esclarecido que:

- Os percentuais das rubricas indicadas no art. 4º da [Resolução n.º 169/2013 do CNJ](#), (férias, 1/3 constitucional, 13º salário, multa do FGTS por dispensa sem justa causa, incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário), não são fixados pela contratante, pois são definidos de acordo com a informação apresentada pela contratada, seguindo a forma de tributação da mesma.
- As tarifas bancárias de abertura e de manutenção da conta depósito vinculada, negociadas com o banco público oficial, são inexistentes.
- Os valores depositados na conta vinculada serão remunerados pelo índice da Poupança.

### 3.4 DA IDENTIFICAÇÃO DA NATUREZA DAS INTERVENÇÕES A SEREM EXECUTADAS NAS EDIFICAÇÕES.

As ações necessárias para o atendimento serão executadas por meio de execução indireta, em uma contratação pública. Nesse contexto, a correta identificação dessas ações é uma necessidade para definir os meios de licitação.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) define diferenças claras entre obra, serviço de engenharia e serviço comum de engenharia:

- **Obra:** toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.
- **Serviço de engenharia:** toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
  - **Serviço comum de engenharia:** todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
  - **Serviço especial de engenharia:** aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição de serviço comum de engenharia.

A [Lei n.º 5.194/1966](#), que regulamenta o exercício da profissão de engenheiro e dá outras providências, assegura em seu art. 7º e 9º:

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

[...]

b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;

c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;

[...]

e) fiscalização de obras e serviços técnicos;

[...]

Art. 8º As atividades e atribuições enunciadas nas alíneas a , b , c , d , e e f do artigo anterior são da competência de pessoas físicas, para tanto legalmente habilitadas.



Parágrafo único. As pessoas jurídicas e organizações estatais só poderão exercer as atividades discriminadas nos art. 7º, com exceção das contidas na alínea "a", com a participação efetiva e autoria declarada de profissional legalmente habilitado e registrado pelo Conselho Regional, assegurados os direitos que esta lei lhe confere. Art. 9º As atividades enunciadas nas alíneas g e h do art. 7º, observados os preceitos desta lei, poderão ser exercidas, indistintamente, por profissionais ou por pessoas jurídicas.

Na mesma linha a Resolução [CONFEA n.º 218/1973](#), que discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da engenharia e agronomia, registra:

Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:

Atividade 01 - Supervisão, coordenação e orientação técnica;

Atividade 02 - Estudo, planejamento, projeto e especificação;

[...]

Atividade 09 - Elaboração de orçamento;

[...]

Atividade 12 - Fiscalização de obra e serviço técnico;

[...]

Art. 2º - Compete ao ARQUITETO OU ENGENHEIRO ARQUITETO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, conjuntos arquitetônicos e monumentos, arquitetura paisagística e de interiores; planejamento físico, local, urbano e regional; seus serviços afins e correlatos.

[...]

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO e CONSTRUÇÃO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

Art. 8º - Compete ao ENGENHEIRO ELETRICISTA ou ao ENGENHEIRO ELETRICISTA, MODALIDADE ELETROTÉCNICA:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes à geração, transmissão, distribuição e utilização da energia elétrica; equipamentos, materiais e máquinas elétricas; sistemas de medição e controle elétricos; seus serviços afins e correlatos.

Conforme os normativos apresentados, as ações previstas para ser executadas se enquadram classificação de **serviço de engenharia** e, portanto, nas atribuições de engenheiros, especificamente na elaboração de projetos e orçamentos e na fiscalização de obras.

### 3.4.1 DA CLASSIFICAÇÃO COMO SERVIÇO ESPECIAL DE ENGENHARIA.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) registra diversas classificações para as soluções possíveis de serem contratadas.

Uma classificação é a de **serviço comum**, que é basicamente definida como serviços objetivamente padronizáveis pelo mercado, tanto em termos de desempenho como de qualidade, facilitando a sua especificação e tornando desnecessária a criação de uma nova solução, pois o mercado já a oferece "de prateleira", expressão que significa a pré-existência seguida de oferta, antes mesmo da identificação da necessidade particular, mas apenas em função da identificação de uma necessidade estável do mercado. Então, em resumo, há duas características básicas: padronização e oferta pré-existente no mercado.

Já a classificação de **serviço especial de engenharia** se refere ao serviço que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição de serviço comum de engenharia, ou

seja, não pode ser padronizável.

Quanto à elaboração de projetos, não há como classificá-la como serviço comum, pois a atividade é marcada pela produção intelectual, subjetiva e de resultado personalíssimo. Um projeto é o resultado oriundo da atividade intelectual que, por meio da obediência a certos conceitos, normas e imposições de terceiros (quem contrata o projeto), determina a forma e o modo de construção de algo, resultando em uma solução subjetiva do projetista. É desprovido de padronização. Padrões podem ser adotados em um projeto, mas são apenas parte dos elementos do conjunto. A obediência a normas não torna a atividade do projetista, ou mesmo o objeto resultante desta, padronizados, mas apenas assegura a submissão a certos padrões na elaboração do projeto. Disso decorre que a abordagem de trabalho e a solução proposta sempre serão heterogêneas.

Quanto à fiscalização de obras e serviços de engenharia, é uma atividade determinada pela aplicação de técnicas de conhecimento e análise de um objeto, utilizando-se de conhecimento profissional, normas técnicas e da experiência profissional do executante. Não há criação de objetos, mas apenas a verificação de conformidade de um produto ou procedimento. As peças originadas são apenas relatórios, não sendo consideradas obras intelectuais, pois apenas registram o que foi observado e as ações tomadas.

A [Lei n.º 8.666/1993](#), em seu art. 46, registrou que a fiscalização de obras e serviços de engenharia é uma atividade também de produção predominantemente intelectual:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

No entanto, em 2012, o Tribunal de Contas da União (TCU), admitiu a utilização da modalidade pregão em contratação de serviços de apoio à fiscalização de obras porém, no [Acórdão n.º 2899/2012-Plenário](#), TC-027.389/2012-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 24.10.2012, registrou uma particularidade, a necessidade de descrever os serviços objeto da licitação de forma objetiva, consoantes os termos usuais de mercado, ajustando-se ao conceito de serviço comum:

*21. O conceito de “bem e serviço comum” é dado pelo artigo 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, sendo aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. No âmbito da União, é obrigatório o emprego da modalidade pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica.*

*22. Oportuno trazer à lume os ensinamentos de Marçal Justen Filho (in Comentário à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, Editora Dialética, 4ª edição, 2005, p. 26/27), que aponta dois requisitos necessários para se caracterizar como comum um bem ou serviço: a) Disponibilidade no mercado próprio:*

*O bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens e serviços tais como disponíveis no mercado (op. cit., p. 26).*

*b) Padronização:*

*Se configura quando são predeterminados, de modo objetivo e uniforme, a qualidade e os atributos essenciais de um bem ou serviço, podendo decorrer de regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial, a ABNT) ou também pode ser gerada por procedimentos internos à própria Administração, em que se estabeleçam padrões de identidade de certos objetos aptos à satisfação das necessidades estatais (op. cit., p. 27).*

**23. No caso em exame, a característica da disponibilidade no mercado pode ser averiguada através da quantidade de licitantes que participaram do certame (peça 3), o que sugere a existência de atividade empresarial habitual e mercado próprio para os serviços licitados. São serviços, em princípio, fornecidos por diversas empresas e comparáveis entre si. Não se trata de serviços desenvolvidos por encomenda nem consta do escopo da licitação o desenvolvimento de soluções para problemas específicos.**

**24. Quanto à característica da padronização, resta configurada no caso concreto, pois o Termo de Referência constante no Anexo I do edital (peça 2, p. 12-26) descreve os serviços a contratar como serviço de apoio à fiscalização, devendo ser executadas as seguintes atividades:**

*3.1 Os serviços a contratar serão de apoio à fiscalização de obras de redes aéreas de distribuição de energia elétrica em média tensão (MT) do tipo compacto e convencional e baixa tensão (BT) do tipo multiplexada e convencional em todo Estado do respectivo Lote. Fazem parte do escopo do serviço as atividades descritas abaixo:*

*3.1.1 Apoiar a fiscalização das obras de redes aéreas de distribuição de energia elétrica em média tensão (MT) do tipo compacto e convencional e baixa tensão (BT) do tipo multiplexado e convencional;*

*3.1.2 Acompanhar os Boletins Diários de Obras;*

*3.1.3 Verificar toda a documentação exigida na apresentação das faturas;*

*3.1.4 Verificar a compatibilidade dos projetos quanto aos critérios estabelecidos no contrato de financiamento entre a Eletrobras e o Banco Mundial;*

*3.1.5 Cadastrar as obras nos sistemas de acompanhamento da CONTRATANTE;*

*3.1.6 Emitir relatórios de acompanhamento das obras;*

*3.1.7 Conferir desenhos de projetos;*

*3.1.8 Manusear banco de dados;*

*3.1.9 Cadastrar obras no sistema de acompanhamento da CONTRATANTE de acordo com o MCPSE da ANEEL;*

*3.1.10 Acompanhamento financeiro e contábil das obras.*

*3.1.11 Os técnicos em eletricidade devem estar habilitados para dirigir os veículos de fiscalização.*

**25. Portanto, o objeto licitado no Pregão Eletrônico 024/2012 foi objetivamente definido no edital por meio da descrição das atividades que deverão ser executadas, as quais se traduzem em atividades típicas de fiscalização de obra e de conferência do serviço executado com o que foi projetado, apresentando as características necessárias para ser considerado serviço comum de fiscalização.**

**26. Uma vez que a fiscalização de obras é serviço comum de engenharia, e pode, portanto, ser licitada na modalidade de pregão eletrônico, não estão presentes os requisitos para concessão de medida cautelar (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) e não procedem os fatos narrados na representação que deu origem a estes autos.**

**Grifo nosso)**

Em 2021, a nova Lei Geral de Licitações, [Lei n.º 14.133/2021](#) manteve a inclusão da fiscalização como um dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, excluindo a possibilidade de sua contratação por meio do pregão, ou seja, não considerando-o um serviço comum de engenharia:

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

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

[...]

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

Mais à frente, no art. 29, há o comando vedando o uso do pregão para contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

No art. 36 há a determinação para a aplicação do julgamento por técnica e preço em licitações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, **bastando que o Estudo Técnico Preliminar demonstre a relevância da qualidade técnica para o empreendimento.**

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

Apesar da reafirmação do legislador, a realidade não foi alterada, permanecendo a fiscalização de obras e serviços de engenharia distante de uma atividade predominantemente intelectual, sendo evidentemente possível, e de forma realista, a sua padronização, além de ser encontrada a oferta padronizada de serviços no mercado, conforme defendido no [Acórdão n.º 2899/2012-Plenário](#).

Em síntese, a atividade de elaboração de projetos é uma atividade predominantemente intelectual, caracterizada como serviço de engenharia, mas a fiscalização de obras e serviços de engenharia, pode ser caracterizada como serviço comum de engenharia. No entanto, esta última, a depender da complexidade pode ser reconhecida como serviço de engenharia, na forma do art. 6º, XXI, a) da Nova Lei Geral de Licitações.

XXI - [...]

[...]

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade **ou complexidade**, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

(Grifo nosso)

Nos termos deste estudo, os serviços descritos são serviços especiais de engenharia.

### 3.5. DO AFASTAMENTO DO REGISTRO DE PREÇOS E DA NATUREZA CONTINUADA DO SERVIÇO.

Formalmente, existe a possibilidade de contratar os serviços aqui estudados por meio de um procedimento auxiliar denominado Sistema de Registro de Preços (SRP).

Por motivos que não cabe aqui discutir este Tribunal optou por seguir a regulamentação federal para uso do SRP, hoje o [Decreto Federal n.º 11.462/2023](#). Em seu Capítulo I constam os critérios para sua adoção, que são discricionários:

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.

Da leitura do regulamento citado, resta evidente que a contratação em estudo aparentemente se encaixa nas hipóteses dos incisos I, II, e V, visto que se trata de serviço de necessidade frequente, remuneração por unidade de medida e cuja quantidade não é perfeitamente possível de ser prevista, por força da ocorrência de fatos imprevisíveis ou mesmo alterações do planejamento oriundas da cúpula da Administração judiciária.

Aqui cabe uma crítica. O SRP tem sido usado de maneira inadequada por muitos órgãos. Seu uso deveria se ater exclusivamente para, em regra, aquisições ou para serviços menores e não estratégicos, de simples execução e entrega. A utilização do SRP para a contratação de serviços de todo tipo ignora fatores que são importantes para o sucesso da contratação, especialmente a garantia de continuidade da prestação, sem interrupções. Isso se deve a que o SRP não é um contrato, mas um procedimento prévio, do qual podem resultar contratos. Então, não há a segurança jurídica da contratação que um contrato proporciona, pois a obrigação de frequentes verificações de vantajosidade torna possível como resultado a necessidade de uma nova licitação, interrompendo a permanente disponibilidade de serviços e sendo causa de maior utilização de recursos administrativos.

Nesse sentido, a elaboração de projetos é, em regra, um serviço que deve ser contratado de duas formas:

- Contratações específicas planejadas e discutidas caso a caso. Isso, em caso de contratações esporádicas ou devido às particularidades do caso concreto.
- Contratos de prestação continuada, quando há uma necessidade permanente a ser satisfeita de elaboração de projetos.

As duas formas não são mutuamente exclusivas, pois mesmo havendo um contrato de natureza continuada, é possível o contratante garantir o seu direito de contratar alguns projetos de forma isolada, dada a característica especial que considerar, como projetos de maior porte ou com requisitos especiais, sejam técnicos, sejam políticos.

Quanto à fiscalização de obras e serviços de engenharia, é possível contratar por meio do SRP com maior sucesso, justamente em casos de fiscalizações de objetos mais simples, cujo resultado imediato é, basicamente, um ou mais relatórios. Já havendo uma necessidade permanente de serviços, o SRP não é adequado, mas sim um contrato de natureza continuada. Em caso de obras específicas de maior porte, também é salutar considerar priorizar um contrato especificamente planejado para o caso concreto.

No caso concreto, há uma necessidade permanente a ser satisfeita, tanto de elaboração de projetos como de fiscalização. Isso pode ser demonstrado por meio de:

- existência de grande grupo de edificações e equipamentos;
- existência de um extenso plano de obras;
- do mau estado das edificações, sendo causa de elevado número de intervenções por meio de obras e de serviços de engenharia;

Essa situação, causa de uma permanente necessidade de serviços do tipo aqui estudados, torna necessária a contratação por meio de um contrato que garanta a permanente disponibilidade imediata de serviços, tanto para elaboração de projetos, dos mais variados tipos e portes, como de fiscalização da execução das obras e serviços para execução desses projetos.

### **3.6. DA SUBCONTRATAÇÃO.**

#### **3.6.1. Da elaboração de projetos.**

A primeira das duas parcelas em que se subdivide o objeto é a elaboração de projetos. A fim de atender a essa obrigação a contratada poderá contratar profissionais na formas permitidas pelo ordenamento jurídico, sendo vedada a subcontratação de pessoas jurídicas.

A subcontratação de atividades meio não será objeto de avaliação como subcontratação vedada, por ser diretamente desvinculada do objeto do contrato. Ex.: transporte, alimentação, atividades de laboratório, coleta de dados de campo para subsidiar os projetos, testes e avaliações de materiais etc.

Portanto, a elaboração do projeto é que não poderá ser subcontratada.

#### **3.6.2. Da fiscalização de obras.**

A segunda das duas parcelas em que se subdivide o objeto é a fiscalização de obras e serviços e engenharia. É uma atividade executada especificamente pelos profissionais engenheiros e técnicos industriais disponibilizados. Não há que se falar em subcontratar tais atividades, pois são essencialmente parte do principal do objeto.

Pelo mesmo fundamento citado quanto à primeira parcela, somente deve ser admitida a subcontratação de serviços não diretamente vinculadas à atividade, mas que nem deve ser foco de fiscalização, assim como de pedidos à Administração, quanto a ser subcontratado.

### **3.7. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.**

Segundo Marçal Justen Filho:

O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos.

[...]

Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.

(Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. 16 Ed., pág. 575).

Nessa toada, será necessário que o licitante comprove a capacidade de executar os serviços a contento, sendo necessário provar um mínimo de experiência no que tange à execução do principal do objeto, mas também



alguns requisitos legais.

### 3.7.1. Dos requisitos legais.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) restringe em seu art. 67 qual será a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional exigidas:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente **registrado no conselho profissional competente**, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - **registro ou inscrição na entidade profissional competente**, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

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

[...]

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

[...]

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

[...]

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do caput deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos [incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei](#) em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

(Grifo nosso)

Como está evidente, para atender à exigência da [Lei n.º 14.133/2021](#), há necessidade de identificar quais categorias podem executar os serviços e seus respectivos conselhos de classe.



Originalmente, a [Lei n.º 5.194/1966](#) disciplinou no ordenamento jurídico brasileiro que os serviços de engenharia eram exclusivos de engenheiros e arquitetos:

**Art. 1º As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos:**

- a) aproveitamento e utilização de recursos naturais;
- b) meios de locomoção e comunicações;
- c) **edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos;**
- d) instalações e meios de acesso a costas, cursos e massas de água e extensões terrestres;
- e) desenvolvimento industrial e agropecuário.

[...]

Seção III

Do exercício ilegal da profissão

**Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:**

- a) **a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços público ou privado reservados aos profissionais de que trata esta lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais;**
- b) o profissional que se incumbir de atividades estranhas às atribuições discriminadas em seu registro;
- c) o profissional que emprestar seu nome a pessoas, firmas, organizações ou empresas executoras de obras e serviços sem sua real participação nos trabalhos delas;
- d) o profissional que, suspenso de seu exercício, continue em atividade;
- e) a firma, organização ou sociedade que, na qualidade de pessoa jurídica, exercer atribuições reservadas aos profissionais da engenharia, da arquitetura e da agronomia, com infringência do disposto no parágrafo único do art. 8º desta lei.

Seção IV

Atribuições profissionais e coordenação de suas atividades

**Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:**

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;
  - b) **planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;**
  - c) **estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;**
  - d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios;
  - e) **fiscalização de obras e serviços técnicos;**
  - f) direção de obras e serviços técnicos;
  - g) execução de obras e serviços técnicos;
  - h) produção técnica especializada, industrial ou agro-pecuária.
- (Grifo nosso)

Anos mais tarde, em 2010, por força das divergências entre engenheiros e arquitetos, a [Lei n.º 12.378/2010](#) segregou os dois grupos e passou a regulamentar o exercício da arquitetura e urbanismo no Brasil. Esse diploma normativo prescreve que:

**Art. 1º O exercício da profissão de arquiteto e urbanista passa a ser regulado por esta Lei.**

Atribuições de Arquitetos e Urbanistas

**Art. 2º As atividades e atribuições do arquiteto e urbanista consistem em:**

I - supervisão, coordenação, gestão e orientação técnica;

**II - coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação;**

- III - estudo de viabilidade técnica e ambiental;
  - IV - assistência técnica, assessoria e consultoria;
  - V - direção de obras e de serviço técnico;
  - VI - vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem;
  - VII - desempenho de cargo e função técnica;
  - VIII - treinamento, ensino, pesquisa e extensão universitária;
  - IX - desenvolvimento, análise, experimentação, ensaio, padronização, mensuração e controle de qualidade;
  - X - elaboração de orçamento;
  - XI - produção e divulgação técnica especializada; e
  - XII - execução, fiscalização e condução de obra, instalação e serviço técnico.**
- Parágrafo único. As atividades de que trata este artigo aplicam-se aos seguintes campos de atuação no setor:**

**I - da Arquitetura e Urbanismo, concepção e execução de projetos;**

**II - da Arquitetura de Interiores, concepção e execução de projetos de ambientes;**

III - da Arquitetura Paisagística, concepção e execução de projetos para espaços externos, livres e abertos, privados ou públicos, como parques e praças, considerados isoladamente ou em sistemas, dentro de várias escalas, inclusive a territorial;

IV - do Patrimônio Histórico Cultural e Artístico, arquitetônico, urbanístico, paisagístico, monumentos, restauro, práticas de projeto e soluções tecnológicas para reutilização, reabilitação, reconstrução, preservação, conservação, restauro e valorização de edificações, conjuntos e cidades;

V - do Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional fundamentados nos sistemas de infraestrutura, saneamento básico e ambiental, sistema viário, sinalização, tráfego e trânsito urbano e rural, acessibilidade, gestão territorial e ambiental, parcelamento do solo, loteamento, desmembramento, remembramento, arruamento, planejamento urbano, plano diretor, traçado de cidades, desenho urbano, sistema viário, tráfego e trânsito urbano e rural, inventário urbano e regional, assentamentos humanos e requalificação em áreas urbanas e rurais;

VI - da Topografia, elaboração e interpretação de levantamentos topográficos cadastrais para a realização de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo, foto-interpretação, leitura, interpretação e análise de dados e informações topográficas e sensoriamento remoto;

VII - da Tecnologia e resistência dos materiais, dos elementos e produtos de construção, patologias e recuperações;

VIII - dos sistemas construtivos e estruturais, estruturas, desenvolvimento de estruturas e aplicação tecnológica de estruturas;

IX - de instalações e equipamentos referentes à arquitetura e urbanismo;

X - do Conforto Ambiental, técnicas referentes ao estabelecimento de condições climáticas, acústicas, lumínicas e ergonômicas, para a concepção, organização e construção dos espaços;

XI - do Meio Ambiente, Estudo e Avaliação dos Impactos Ambientais, Licenciamento Ambiental, Utilização Racional dos Recursos Disponíveis e Desenvolvimento Sustentável.

(Grifo nosso)

A [Resolução n.º 21/2012, do CAU](#) detalhou disposições sobre as atividades e atribuições profissionais do arquiteto e urbanista:

Art. 2º As atribuições profissionais do arquiteto e urbanista a que se refere o artigo anterior são as seguintes:

[...]

III – estudo de viabilidade técnica e ambiental;

[...]

X – elaboração de orçamento;

[...]

XII – execução, fiscalização e condução de obra, instalação e serviço técnico.

Parágrafo único. As atribuições de que trata este artigo aplicam-se aos seguintes campos de atuação:

[...]

I – de Arquitetura e Urbanismo, concepção e execução de projetos;

II – de Arquitetura de Interiores, concepção e execução de projetos;

Em que pese serem profissões diferentes, engenharia e arquitetura guardam semelhanças que são causa de compartilhamento de atribuições. Por esse motivo a [Lei n.º 12.378/2010](#) registrou que há possibilidade de edição conjunta de resoluções pelos conselhos de classe das duas categorias:

Art. 3º Os campos da atuação profissional para o exercício da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre a formação do profissional arquiteto e urbanista nas quais os núcleos de conhecimentos de fundamentação e de conhecimentos profissionais caracterizam a unidade de atuação profissional.

§ 1º O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR especificará, atentando para o disposto no caput, as áreas de atuação privativas dos arquitetos e urbanistas e as **áreas de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas.**

§ 2º Serão consideradas privativas de profissional especializado as áreas de atuação nas quais a ausência de formação superior exponha o usuário do serviço a qualquer risco ou danos materiais à segurança, à saúde ou ao meio ambiente.

§ 3º No exercício de atividades em **áreas de atuação compartilhadas** com outras áreas profissionais, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU do Estado ou do Distrito Federal fiscalizará o exercício profissional da Arquitetura e Urbanismo.

**§ 4º Na hipótese de as normas do CAU/BR sobre o campo de atuação de arquitetos e urbanistas contradizerem normas de outro Conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.**

§ 5º Enquanto não editada a resolução conjunta de que trata o § 4º ou, em caso de impasse, até que seja resolvida a controvérsia, por arbitragem ou judicialmente, será aplicada a norma do Conselho que garanta ao profissional a maior margem de atuação.

(Grifo nosso)

Os serviços técnicos exercidos por engenheiros e arquitetos, conhecidos como **serviços de engenharia**, também podem ser exercidos por técnicos industriais de nível médio, porém limitados pela lei. Assim, a [Lei n.º 5.524/1968](#) dispôs sobre o exercício da profissão de técnico industrial de nível médio:

Art. 1º É livre o exercício da profissão de Técnico Industrial de nível médio, **observadas as condições de capacidade estabelecidas nesta Lei.**

**Art. 2º A atividade profissional do Técnico Industrial de nível médio efetiva-se no seguinte campo de realizações:**

I - conduzir a execução técnica dos trabalhos de sua especialidade;

**II - prestar assistência técnica no estudo e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas;**

III - orientar e coordenar a execução dos serviços de manutenção de equipamentos e instalações;

IV - dar assistência técnica na compra, venda e utilização de produtos e equipamentos especializados;

**V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos, compatíveis com a respectiva formação profissional.**

(Grifo nosso)

O [Decreto n.º 90.922/1985](#) regulamentou a [Lei n.º 5.524/1968](#) detalhando sobre as limitações impostas aos técnicos industriais:

**Art. 3º Os técnicos industriais e técnicos agrícolas de 2º grau observado o disposto nos arts. 4º e 5º, poderão:**

- I - conduzir a execução técnica dos trabalhos de sua especialidade;
- II - prestar assistência técnica no estudo e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas;
- III - orientar e coordenar a execução dos serviços de manutenção de equipamentos e instalações;
- IV - dar assistência técnica na compra, venda e utilização de produtos e equipamentos especializados;

**V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos compatíveis com a respectiva formação profissional.**

Art. 4º As atribuições dos técnicos industriais de 2º grau, em suas diversas modalidades, para efeito do exercício profissional e de sua fiscalização, respeitados os limites de sua formação, consistem em:

- I - executar e conduzir a execução técnica de trabalhos profissionais, bem como orientar e coordenar equipes de execução de instalações, montagens, operação, reparos ou manutenção;

**II - prestar assistência técnica e assessoria no estudo de viabilidade e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas, ou nos trabalhos de vistoria, perícia, avaliação, arbitramento e consultoria, exercendo, dentre outras, as seguintes atividades:**

1. coleta de dados de natureza técnica;
2. desenho de detalhes e da representação gráfica de cálculos;
3. elaboração de orçamento de materiais e equipamentos, instalações e mão-de-obra;
4. detalhamento de programas de trabalho, observando normas técnicas e de segurança;
5. aplicação de normas técnicas concernentes aos respectivos processos de trabalho;
6. execução de ensaios de rotina, registrando observações relativas ao controle de qualidade dos materiais, peças e conjuntos;
7. regulação de máquinas, aparelhos e instrumentos técnicos.

**III - executar, fiscalizar, orientar e coordenar diretamente serviços de manutenção e reparo de equipamentos, instalações e arquivos técnicos específicos, bem como conduzir e treinar as respectivas equipes;**

- IV - dar assistência técnica na compra, venda e utilização de equipamentos e materiais especializados, assessorando, padronizando, mensurando e orçando;

**V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos compatíveis com a respectiva formação profissional;**

- VI - ministrar disciplinas técnicas de sua especialidade, constantes dos currículos do ensino de 1º e 2º graus, desde que possua formação específica, incluída a pedagógica, para o exercício do magistério, nesses dois níveis de ensino.

**§ 1º Os técnicos de 2º grau das áreas de Arquitetura e de Engenharia Civil, na modalidade Edificações, poderão projetar e dirigir edificações de até 80m² de área construída, que não constituam conjuntos residenciais, bem como realizar reformas, desde que não impliquem em estruturas de concreto armado ou metálica, e exercer a atividade de desenhista de sua especialidade.**

**§ 2º Os técnicos em Eletrotécnica poderão projetar e dirigir instalações elétricas com demanda de energia de até 800 kva, bem como exercer a atividade de desenhista de sua especialidade.**

**§ 3º Os técnicos em Agrimensura terão as atribuições para a medição, demarcação e levantamentos topográficos, bem como projetar, conduzir e dirigir trabalhos topográficos, funcionar como peritos em vistorias e arbitramentos relativos à agrimensura e exercer a atividade de desenhista de sua especialidade.**

Art. 5º Além das atribuições mencionadas neste Decreto, fica assegurado aos técnicos industriais de 2º grau, o exercício de outras atribuições, desde que

compatíveis com a sua formação curricular.  
(Grifo nosso)

Em 2018, ocorreu um segundo cisma entre categorias, quando os técnicos industriais, que antes eram vinculados aos conselhos de engenharia, passaram a ter seu próprio conselho de classe. A [Lei n.º 13.639/2018](#) criou os conselhos dos técnicos e dispôs sobre suas competências de regulamentar as áreas de atuação privativas dos técnicos industriais e as áreas de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas:

**Art. 31. O Conselho Federal dos Técnicos Industriais e o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas detalharão, observados os limites legais e regulamentares, as áreas de atuação privativas dos técnicos industriais ou dos técnicos agrícolas, conforme o caso, e as áreas de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas.**

§ 1º Somente serão consideradas privativas de profissional especializado as áreas de atuação nas quais a ausência de formação específica exponha a risco ou a dano material o meio ambiente ou a segurança e a saúde do usuário do serviço.

**§ 2º Na hipótese de as normas do Conselho Federal dos Técnicos Industriais ou do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas sobre área de atuação estarem em conflito com normas de outro conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.**

(Grifo nosso)

Exercendo seu poder regulamentar, conferido pela [Lei n.º 13.639/2018](#), o Conselho Federal dos Técnicos publicou a [Resolução n.º 58/2019](#), modificada pela [Resolução n.º 205/2020](#). Seu conteúdo detalhou o limite de execução fixado pelo art. 4º, §1º do [Decreto n.º 90.922/1985](#), porém com uma redação um pouco confusa, que leva muitas pessoas a não compreendê-la de imediato:

**Art. 1º. O Técnico Industrial em Edificações e o Técnico Industrial em Construção Civil, têm prerrogativa para:**

**I – Conduzir, dirigir e executar os trabalhos de sua especialidade no âmbito da construção civil;**

[...]

III - orientar e coordenar a execução dos serviços de manutenção de equipamentos e instalações utilizadas na construção civil;

[...]

**V - Responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos de construção civil.**

[...]

Art. 2º. As **atribuições** profissionais do Técnico Industrial em Edificações e do Técnico Industrial em Construção Civil, para efeito do exercício profissional, consistem em:

**I - executar, dirigir e ou conduzir a execução técnica de trabalhos profissionais, bem como orientar e coordenar equipes, na execução de instalações, montagens, operação, reparos ou manutenção de edificações e demais obras da construção civil, em trabalhos próprios ou de outros profissionais;**

[...]

**V - Responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos;**

Art. 3º. O Técnico Industrial em Edificações e o Técnico Industrial em Construção Civil têm as seguintes **atribuições** técnicas:

[...]

I – Projetar, dirigir e ampliar as construções independente do número de pavimentos, bem como atuar na regularização de obra ou construção junto aos Órgãos Municipais, Estaduais e Federais, inclusive Corpo de Bombeiros Militar ou Civil;

[...]

III – **projetar e dirigir** quaisquer tipos de **fundação e estrutura** para construções **até o limite de 80,00 m² de área construída.**



IV – Executar ou projetar reformas em qualquer dimensão de construção ou edificação, **independentemente de área e do número de pavimentos**, desde que não haja alteração ou modificação em estrutura de concreto armado ou metálica;  
V – **Projetar, executar ou dirigir acréscimo ou ampliação de qualquer edificação até 80m<sup>2</sup> de área a ser construída, desde que não utilize a estrutura da edificação existente;**

[...]

XI - elaborar e executar quaisquer outros projetos complementares no âmbito da sua competência;

[...]

**Art. 4º. O Técnico Industrial em Edificações e o Técnico Industrial em Construção Civil tem a prerrogativa de responsabilizar-se tecnicamente por empresas cujos objetivos sociais sejam condizentes com as atribuições descritas nesta Resolução.**

Art. 5º. Para os efeitos e entendimento do disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 90.922, de 6 de fevereiro de 1985 no limite das prerrogativas e atribuições do Técnico em Edificações e do Técnico em Construção Civil para **projetar e dirigir obras**, observar-se-á a área de 80m<sup>2</sup>, com a estrutura necessária.

Art. 6º. Para os efeitos e entendimentos do disposto no art. 4º, § 1º do Decreto 90.922, de 6 de fevereiro de 1985 no limite das prerrogativas e atribuições do Técnico em Edificações e do Técnico em Construção Civil para **ampliar edificações** de até 80,00 m<sup>2</sup> desde que **não utilize a estrutura existente**.

Art. 6ºA Além das atribuições mencionadas nesta Resolução, fica assegurado ao Técnico em Edificações e ao Técnico em Construção Civil o exercício de outras atribuições desde que compatíveis com a sua formação.

Art. 6ºC. Para efeitos de entendimento do dispositivo nesta Resolução, fica assegurado ao Técnico Industrial em Edificações e ao Técnico Industrial em Construção Civil, **executar obras sem limite de área, desde que haja projeto elaborado por profissional habilitado.**

(Grifo nosso)

### 3.7.2. Da subsunção do caso concreto ao ordenamento jurídico.

A contratação em questão, conforme já demonstrado, é a prestação de serviços de apoio técnico, sob demanda, por empresa especializada na área de arquitetura e engenharia, compreendendo a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia multidisciplinar, assim como a supervisão de execução de obras e de serviços de engenharia (engenharia consultiva).

Segundo as normas apresentadas, a contratação pode ser de responsabilidade de engenheiro ou de arquiteto. Quanto à possibilidade da responsabilidade técnica recair sobre um técnico industrial, ela é vedada por força do limite de 80 m<sup>2</sup> para a elaboração de projetos.

### 3.7.3 Das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto.

O valor estimado da contratação é de R\$ 6.908.399,25, sendo:

- Elaboração de projetos: R\$ 4.127.229,01(59,74%);
- Fiscalização de obras e serviços de engenharia: R\$ 2.781.170,24 (40,26%).

A área total estimada para elaboração de projetos é de 45.402 m<sup>2</sup>.

Na definição das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, devem ser consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação e a regra do art. 67 da [Lei n.º 14.133/2021](#) fixa um limite máximo de exigência de quantidades mínimas de até 50% de tais parcelas.

### 3.7.4 Do atendimento às exigências de qualificação.

Com base na demonstração anterior, deverá ser exigido na qualificação técnica:

a) Apresentação de profissional, como responsável técnico pelo serviço, devidamente registrado no CREA ou CAU, com formação em um dos seguintes cursos:

- Engenharia Civil;
- Arquitetura;
- Curso equivalente a algum dos citados anteriormente. A comprovação da equivalência é ônus da contratada.

O profissional deverá ser detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes, para fins de contratação. Como a contratação trata de execução de serviço de engenharia, especificamente elaboração de projetos e fiscalização de obras e serviços de engenharia, deverá ser demonstrada capacidade técnica profissional de execução de serviço com as seguintes características mínimas:

- elaboração de projetos com área mínima de 22.701 m<sup>2</sup>, o que equivale a aproximadamente 50% da área a executar, em um único projeto ou em uma somatória de projetos.

b) Certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente a que estiver inscrita a licitante, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 da [Lei n.º 14.133/2021](#), ou seja, atestados de capacidade técnica emitidos por contratantes de contratos anteriores. Esses documentos, de capacidade técnica operacional, deverão demonstrar execuções com características mínimas iguais as exigidas quanto à capacidade técnica profissional:

- elaboração de projetos com área mínima de 22.701 m<sup>2</sup>, o que equivale a aproximadamente 50% da área a executar, em um único projeto ou em uma somatória de projetos.

c) Prova de registro ou inscrição da licitante no CREA ou CAU. O registro exigido é o de sua região de atuação.

d) Declaração da licitante de que examinou o termo de referência em sua integralidade, incluindo todos os documentos que o compõem, planilhas e as especificações, de que conhece todos os aspectos peculiares à execução dos serviços, de que efetuou todas as interpretações, deduções e conclusões para definição do seu custo de execução, bem como formulou uma estimativa correta das peculiaridades locais que possam influir no cumprimento contratual, de maneira que qualquer eventual falha de sua parte não a isentará das obrigações assumidas, independentemente de suas dificuldades.

### 3.8 DO PRAZO DE VIGÊNCIA.

Historicamente, os contratos de natureza continuada tem sido celebrados com uma vigência de 12 meses. No entanto, a [Lei n.º 14.133/2021](#) prescreve a possibilidade de celebração de contratos por prazos de até 05 (cinco) anos, mas com alguns condicionantes:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o



contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Diante da situação posta, seguem os motivos para a vigência contratual ser superior a 12 meses:

- Os contratos administrativos de natureza continuada do TJES tem sido prorrogados, pois em regra, tem se mostrado vantajosos, quase que sem necessidade de negociação com o contratado para diminuição de preços. Quanto aos contratos geridos na SECRENG, os casos em que ocorreram negociações foram por causa de escolha equivocada de índices de correção. Isso demonstra que após 12 meses de execução não tem ocorrido variações econômicas no mercado que demonstrem haver necessidade de forçar uma negociação de preços, demonstrando segurança econômica para a escolha por uma vigência maior.
- A escolha por uma vigência de apenas 12 meses obriga a Administração a destinar valiosos recursos administrativos para atividades de renovação contratual. Servidores que deveriam estar disponíveis para outras atividades são desperdiçados durante meses para elaboração de pesquisas de mercado, elaboração de documentos necessários à renovação, tramitação de procedimentos para o ato.
- A escolha de uma vigência de 12 meses possibilita a existência de maior risco de perda da continuidade da prestação do serviço, todos os anos. Isso se deve à situação em que, se constatada uma não vantajosidade durante o procedimento de renovação, mesmo que quantitativamente pouco relevante, e a contratada não concordar em reduzir seu preço, a Administração será obrigada a proceder uma nova licitação. Por força do tempo necessário para esse novo certame ser reduzido, conforme previsão encontrada nas normas de procedimento, há grande chance do reinício da prestação do serviço não ocorrer a tempo de continuar a prestação anterior. Adicionalmente é possível, como já ocorreu com outros órgãos, a nova contratação advinda do novo certame, ser mais cara que a anterior.
- Uma vigência superior aos 12 meses reduziria o desperdício de recursos da Administração, por evitar a destinação desnecessária de recursos, conforme já descrito, direcionando-os para a melhoria no planejamento e acompanhamento de serviços.

Portanto, é recomendável uma vigência por 24 (vinte e quatro) meses, com o início da contagem a partir do dia do recebimento da ordem de serviços para início de execução.

### **Da possibilidade de renovação contratual.**

Quanto à renovação contratual, a [Lei n.º 14.133/2021](#) prescreve que:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Nesses termos, por se tratar de serviços de natureza continuada, deve constar em edital a possibilidade de renovação contratual por até 10 (dez) anos, desde que:

- o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração;
- a Administração ateste, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
- os serviços forem prestados regularmente, fato a ser atestado pelo órgão gerenciador do contrato;
- a Administração ainda tenha interesse na renovação do contrato;
- a contratada concorde expressamente com a prorrogação;
- a contratada não tenha sido penalizada com:
  - impedimento de licitar e contratar;
  - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

### **Da não necessidade de pesquisa de mercado para renovação contratual.**

A renovação contratual não é um direito adquirido, mas uma expectativa de direito, que somente pode ser exercida se algumas condições forem estabelecidas, dentre as quais são básicas o interesse das partes e a vantajosidade econômica. Havendo interesse das partes, a vantajosidade econômica é verificada após uma pesquisa de mercado cujo resultado deve ser comparado ao valor atualizado do contrato. Se este se mostrar vantajoso, a renovação é possível. Se não vantajoso, é facultado à Administração consultar a contratada sobre a possibilidade de redução de seu preço em face da pesquisa de mercado. Não sendo possível, resta executar uma nova licitação.

Historicamente, a vantajosidade é feita após a citada pesquisa de mercado, mas o Tribunal de Contas da União – TCU – exarou entendimento no [AC-1214-17/13-P](#), que, fundamentado em amplo estudo realizado por grupo integrado por vários servidores do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MP, da AGU, do TCU, Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, a pedido do então presidente do TCU, concluiu que em casos específicos a realização de pesquisa de mercado, no contexto de renovação contratual, também referida como prorrogação, não traz benefícios à Administração:

– técnicas de orçamentação

**29. O grupo de estudos argumenta que os itens que compõem o custo dos serviços de natureza continuada – remuneração, encargos sociais, insumos e LDI – variam, em grande medida, segundo parâmetros bem definidos, de forma que a realização de nova pesquisa de mercado, no caso de eventual prorrogação contratual, medida custosa e burocrática, segundo o grupo, não se revelaria necessária. A prática tem revelado poucos benefícios advindos dessa pesquisa, que não tem retratado verdadeiramente o mercado, uma vez que ela tem normalmente levado a preços superiores aos obtidos na licitação.**

30. Para demonstrar a dificuldade e o custo administrativo envolvido nesse tipo de pesquisa, o grupo apresenta o exemplo de uma licitação do Tribunal de Contas da União para contratação de serviços de manutenção predial, que envolveu a pesquisa de mercado de cerca de 200 insumos e 800 materiais. **Assevera o grupo de estudos que a relação custo x benefício desse tipo de pesquisa de mercado revela-se bastante desfavorável ao erário.** Também a comparação dos valores de insumos e materiais com contratos firmados por outros órgãos da administração pública não se mostra simples, dadas as peculiaridades inerentes a cada contrato. Quanto a esses itens, defende o grupo que podem ser utilizados índices específicos para avaliar a adequação dos preços propostos pelas empresas por ocasião da prorrogação.

31. Diante disso, o grupo propõe que se entenda desnecessária a realização de pesquisa junto ao mercado e a outros órgãos/entidades da Administração Pública para a prorrogação de contratos de natureza continuada, desde que as seguintes condições estejam presentes, assegurando a vantajosidade da prorrogação:

“a) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;

b) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei), quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;

c) houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos,

correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

d) nos casos dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica da contratação para a Administração, observado o disposto nos itens a até c, somente estará garantida se os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

d.1) quando os valores resultantes da aplicação do disposto no item d forem superiores aos preços fixados pela SLTI/MP para os serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.”

**32. Entendo que o relatório produzido pelo grupo de estudos, a partir da vivência prática dos agentes que o compuseram, logrou demonstrar a baixa eficiência e efetividade das pesquisas de mercado para subsidiarem as prorrogações de contrato de natureza continuada. Evidenciou-se o alto custo administrativo para a realização desse tipo de pesquisa, aliado aos benefícios limitados dela resultantes. Endosso, portanto, a proposta do grupo, ressaltando que não se está a propor que a prorrogação seja feita “às cegas”, uma vez que estão sendo estabelecidas diversas condicionantes para dispensar a realização da pesquisa, condicionantes mencionadas no item acima, com o objetivo de garantir que os itens que compõem os custos dos serviços estão sendo reajustados segundo parâmetros coerentes e bem definidos.**

33. Ressalto que a redação sugerida pelo grupo na proposta de encaminhamento (item 247, XXI e XXII) é um tanto diversa daquela constante do corpo do relatório, transcrita no item 28 acima. Entendo mais adequada a redação acima, com alguns ajustes, na forma contida no acórdão que submeto a este colegiado (subitem 9.1.19).

[...]

#### **9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação formulada pela então Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, com o objetivo de apresentar propostas de melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal.

**ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:**

[...]

**9.1.17 a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:**

**9.1.17.1 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;**

**9.1.17.2** houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais; (grifo nosso)

(BRASIL, Tribunal de Contratos da União, [AC-1214-17/13-P](#))

Esse julgado, por suas particularidades de origem e resultado, foi fundamento de alteração de regulamentos. Nesse sentido, a [IN n.º 05/2017 - Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017 \(IN n.º 05/2017\)](#), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, registrou que:

## **ANEXO IX DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO**

[...]

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:

a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;

b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); e

Seguindo a lógica demonstrada, o regulamento interno do TJES, especificamente a [Norma de Procedimentos – NP 01.06.A – Prorrogação \(NP n.º 01.06.A - Prorrogação\)](#), consultada em 20/09/2023, registra que:

### **1.1- GESTOR DO CONTRATO**

[...]

**Nota:** A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de prestação de serviços continuados, com mão de obra exclusiva, estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado quando atendidas às hipóteses previstas no item 7 e seguintes, do anexo IX da Instrução Normativa ME nº 05/2017. O atendimento dos requisitos previstos nesta instrução normativa deverão ser atestado pela unidade demandante e formalizado nos autos.

Conforme será demonstrado mais à frente, diferentemente das contratações anteriores e de grande parte das contratações com postos de trabalho com dedicação exclusiva mais comuns, este estudo considerou obter os preços da mão de obra diretamente do SINAPI, excluindo CCTs, e isso é uma diferença que deve ser analisada para conhecer a possibilidade de aplicação da regra que permite a vantajosidade automática.

Num primeiro momento, parece evidente que a possibilidade de vantajosidade automática está afastada por ausência de subsunção direta da proposta em estudo à condição descrita no Acórdão [AC-1214-17/13-P](#), TCU, e na regra posta na [IN n.º 05/2017](#) e na [NP n.º 01.06.A - Prorrogação, TJES](#). No entanto, é interessante considerar que:

- o que fundamenta a decisão do Acórdão [AC-1214-17/13-P](#), TCU, e da regra posta na [\(IN n.º 05/2017\)](#) e na [\(NP n.º 01.06.A - Prorrogação\)](#), está exposto no próprio relatório do Acórdão:

### III. – Técnicas de orçamentação

176. Conforme preceitua o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, as licitações para contratação de serviços somente são realizadas após o detalhamento do orçamento em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

177. Comumente os órgãos/entidades públicos adotam dois critérios básicos para a elaboração desses orçamentos:

- a) realizam pesquisa junto a outros órgãos públicos ou solicitam propostas a empresas do ramo;
- b) elaboram planilha detalhada com todos os insumos básicos que compõem o preço do bem, serviço ou obra.

178. No momento da prorrogação contratual, exclusivamente em relação aos serviços de natureza continuada, percebe-se que a planilha orçamentária é formada por itens que não carecem, ou envolvem, um alto custo-benefício, de forma que não justifica a realização de nova pesquisa de mercado.

179. Para compreendermos de forma clara o que está sendo afirmado, subdividiremos os serviços de natureza continuada em dois grupos: com ou sem fornecimento de materiais, sendo a única diferença entre eles no que se refere à composição da planilha orçamentária, a inclusão dos materiais necessários à realização dos serviços.

180. Portanto, iniciaremos a análise da planilha orçamentária pelos itens comuns a qualquer serviço de natureza continuada: **remuneração, encargos sociais, insumos e LDI.**

181. Quanto à remuneração, usualmente é baseada no piso salarial da Convenção Coletiva da Categoria. Destarte, enquanto esse for o critério utilizado, é manifesta a inutilidade da realização da pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade da Administração em manter o contrato firmado.

182. Os encargos sociais têm seus itens definidos em instrumentos legais, tais como leis, decretos, normativos, como a sumula 305/TST, e no Regulamento da Previdência Social. A discricionariedade desse grupo está tão somente em estimativas inerentes a cada empresa participante do processo licitatório, a exemplo de faltas, auxílio doença, acidentes de trabalho, entre outros. Portanto, definir esses parâmetros mediante comparação entre valores adotados em licitações por outros Órgãos/Entidades públicos, mostra-se absolutamente inapropriado, ante a impossibilidade de se conhecer particularidades de cada empresa, que indubitavelmente são reveladas apenas no momento da licitação.

183. Os insumos são compostos, majoritariamente, por itens que possuem respaldo na Convenção Coletiva da Categoria. Os demais, passíveis de realização de pesquisa de mercado, são: uniforme, Equipamento de Proteção Individual- EPI e manutenção de equipamentos.

184. Quanto a esses itens, tratam-se de insumos, cuja soma, corresponde a no máximo 5% do orçamento total a ser licitado, como vem sendo demonstrado em licitações recentes. Tendo por parâmetro a curva ABC, indiscutivelmente esses itens não estão entre os mais representativos da planilha orçamentária. Ao mesmo tempo, importa lembrar que fazemos parte de uma economia estável, em que a variação esperada é baixa e pode ser perfeitamente retratada mediante a utilização de índices

nacionais, tal como o INPC. Portanto, não há razão para efetuar pesquisa de mercado todas as vezes que é necessária a realização de prorrogação contratual, com todo o custo administrativo que representa.

185. A título de exemplificação, recentemente foi realizado um procedimento licitatório para contratação de serviço de manutenção predial do Tribunal de Contas da União. Nesse contrato, durante o procedimento licitatório realizou-se pesquisa de mercado para quase 200 diferentes insumos, sendo alguns deles referentes a uniformes e EPIs e a maioria para estimativa de manutenção de equipamentos. É notório que o custo/prazo que será despendido para a realização de pesquisa de mercado para a prorrogação do contrato, além de impeditivo, não é aconselhável em vista da baixa representatividade desses itens no orçamento global.

186. Ademais, a pesquisa de mercado normalmente leva a preços superiores àqueles alcançados durante a licitação. Portanto, a utilização de um índice adequado, além de retratar a realidade do mercado, evita prejuízo desnecessário à Administração, assim como para a empresa contratada.

187. Quanto ao LDI, há consenso entre os Órgãos/Entidades quanto aos itens que o compõem e o valor do percentual atual, que gira em torno de 26%; ademais esse percentual é ajustado durante o procedimento licitatório, e com certeza não levará a Administração a concluir pela desvantagem do orçamento para a prorrogação do contrato fundamentando-se nesse item que, após licitado, só é possível sofrer alteração por repactuação, desde que comprovado o desequilíbrio econômico financeiro do contrato.

188. Realizada a análise dos itens comuns a quaisquer serviços de natureza continuada, passemos à apreciação do único item concernente apenas àqueles serviços com fornecimento de materiais, como limpeza e conservação e manutenção predial.

189. O item materiais é composto por todos aqueles necessários à realização do serviço. Ainda tomando por modelo a licitação realizada para contratação dos serviços de manutenção predial, realizou-se pesquisa de mercado para quase 800 diferentes materiais. Para esse caso, torna-se notória a dificuldade de comprovar a vantajosidade do contrato no caso de sua prorrogação.

190. Em primeiro lugar porque durante a execução do contrato há grande dificuldade em realizar comparações entre serviços com fornecimento de materiais, haja vista as particularidades inerentes a cada contrato em execução na Administração Pública.

191. Segundo, e nessa mesma linha de raciocínio, a única forma de observar se o contrato continuaria vantajoso para a Administração seria realizando nova pesquisa de mercado, em que dois problemas são facilmente vislumbrados: o tempo necessário para realizar tal comprovação; e o mais importante, o custo administrativo despendido nessa pesquisa.

192. É flagrante que o uso de índice específico e adequado, além de trazer significativo benefício à Administração, será a forma mais apropriada para comprovar que o contrato continua vantajoso no momento da prorrogação.

193. Por fim, importante destacar que, para os casos de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica para a Administração, ainda poderá ser comprovada mediante comparação com limites estabelecidos, por estado, em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.



194. Realizadas essas considerações, conclui-se que, em se tratando de prorrogação contratual para serviços de natureza continuada, a realização de pesquisa junto ao mercado e outros órgãos/entidades da Administração Pública, além de fictícia, já que não retrata verdadeiramente o mercado, é onerosa e burocrática, portanto absolutamente desnecessária.

195. Dessa forma o Grupo de estudos entende desnecessária a realização de pesquisa junto ao mercado e a outros órgãos/entidades da Administração Pública para a **prorrogação de contratos de serviços de natureza continuada**, sendo a vantagem econômica de sua manutenção para a Administração garantida se:

a) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;

b) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei), quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;

c) houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos, correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

- Que o cerne do fundamento encontra-se:

- no que tange à origem dos custos da mão de obra em CCTs, na remuneração ser baseada no piso salarial da CCT da categoria, tornando uma pesquisa de mercado inútil, pois seria ilegal uma empresa pagar um salário menor que o piso ao empregado;
- no que tange aos insumos (da mão de obra), são pouco representativos;
- no que tange aos materiais, a pesquisa por meio de outros contratos é dificultosa, por ausência de compatibilidade, e se feita no mercado, toma demasiado tempo, com elevado custo administrativo, sem que seja obtido resultado proveitoso.
- na condição de que a única parcela significativamente variável, o BDI (LDI), não há muita variação, sendo objeto de discussão na licitação, sendo improvável encontrar valores menores em uma simples pesquisa, pois a licitação proporciona um ambiente de disputa.
- na atualização de preços com base em índices oficiais adequados, o mais próximo possível da realidade da contratação.

Para substituir as CCTs, como fonte de preços, pelo SINAPI, é necessário considerar como os valores do último são obtidos.

O SINAPI informa no manual [SINAPI Metodologias e Conceitos](#), que o valor da mão de obra é pesquisado no mercado, especificamente dentre os empregadores e os representantes dos trabalhadores:

O valor da mão de obra é pesquisado mensalmente junto às construtoras ou entidades representantes das categorias profissionais. Os insumos de mão de obra também formam famílias homogêneas (insumos representativos e representados). A pesquisa realizada pelo IBGE visa a obtenção de salários pagos por construtoras, ou seja, custos com equipes próprias, quando não se pesquisa custos de regimes de empreitada ou de terceirização.



(Caixa Econômica Federal, SINAPI: Metodologias e Conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil / Caixa Econômica Federal. – 9ª Ed. – Brasília: CAIXA, 2023.)

A coleta de informações do valor da mão de obra, no padrão apresentado pelo SINAPI, possibilita a obtenção de custos maiores que o piso das CCTs. No entanto, não deve ser uma diferença muito elevada, visto que é desejo do empresário minimizar seus custos, pagando os menores salários possíveis, de forma a maximizar seus lucros ao explorar tanto o mercado como o trabalho.

Quanto aos insumos, o mesmo manual informa que seus preços são obtidos por uma pesquisa mensal no mercado, nas 27 capitais brasileiras:

O preço dos insumos representativos é coletado mensalmente no mercado, nas 27 capitais, enquanto os preços dos demais insumos são obtidos por meio da utilização de coeficientes de representatividade, os quais indicam a proporção entre o preço do chefe da família (insumo representativo) e os preços de cada um dos demais insumos da família.

(Caixa Econômica Federal, SINAPI: Metodologias e Conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil / Caixa Econômica Federal. – 9ª Ed. – Brasília: CAIXA, 2023.)

**Portanto, com fundamento nos argumentos registrados, em que pese a peculiar diferença de origem nos custos da mão de obra, é recomendável a vantajosidade automática da contratação em estudo.**

### 3.9 DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO.

Por se tratar de um serviço continuado, a execução será permanente, com frequência até mesmo diária no caso do apoio à fiscalização, devido a execução das atividades diárias por meio da mão de obra com dedicação exclusiva ao tomador.

Por se tratar de atendimento a uma demanda permanente de serviços, situação que caracteriza o serviço continuado, é necessário fixar períodos de execução como etapas, para que correspondam a parcelas a serem recebidas e pagas. A fim de compatibilizar tais períodos com a prática administrativa do PJES, a execução será considerada dividida em períodos mensais que corresponderão às parcelas de pagamento mensais. Essa lógica encontra amparo legal no §5º do art. 92 da [Lei n.º 14.133/2021](#):

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:  
[...]

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

### 3.10 DO REAJUSTE.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) prescreve em seu art. 92, § 4º que os contratos de **serviços contínuos** poderão ser reajustados, observado o interregno de um ano, por meio de repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:  
[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[...]

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

[...]

**§ 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.**

**§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:**

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

**II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.**

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

(Grifo nosso)

No art. 135 constam mais condições para a repactuação:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, **com data vinculada:**

**I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;**

**II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.**

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

O art. 6º traz as seguintes definições, auxiliares:

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

[..]

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

[...]

LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e **com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;** (Grifo nosso)

Da letra da Lei, extrai-se que para a contratação em estudo aplica-se a repactuação e que ao menos quatro condições simultâneas são necessárias para a sua ocorrência:

- o contrato ser de serviços contínuos;
- a existência de regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra;
- a passagem do período de um ano, contado da:
  - data da apresentação da proposta, para os custos decorrentes do mercado;
  - data vinculada a ACT, CCT, ou dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos decorrentes de mão de obra;
  - data da última repactuação, quando já concedida alguma vez;
- a demonstração analítica da variação de custos decorrentes do mercado.

Historicamente, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra eram planejados obtendo os custos da mão de obra pesquisando em Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) e na lei. Algumas parcelas da formação de preço da mão de obra eram obtidas por meio de pesquisas junto ao mercado, mas geralmente eram preços de seguro de vida, auxílio saúde e uniformes. Os salários, que são a parcela mais importante, eram conhecidos pelos acordos trabalhistas citados ou pela lei, caso do salário mínimo nacional ou do salário mínimo de engenheiro.

No caso da contratação em estudo, é possível obter o custo da mão de obra em tabela de preço referencial oficial, no SINAPI, pois os tipos de postos de trabalho que ela contém também são usados na construção civil.

O art. 23, da [Lei n.º 14.133/2021](#), contido no capítulo que trata da fase preparatória, especificamente da instrução do processo licitatório, prescreve que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. Especialmente quanto à contratação de serviços de engenharia, o caso em tela, há uma ordem predefinida quanto a origem dos preços coletados, vide o § 2º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, **considerados os preços constantes de bancos de dados públicos** e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e

Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, **será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:**

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
  - II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
  - III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
  - IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
- § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
- (Grifo nosso)

Essa ordem se aplica à contratação em estudo, que trata de serviços de engenharia, mesmo sendo do tipo comum.

O SINAPI informa no manual [SINAPI Metodologias e Conceitos](#), que o valor da mão de obra é pesquisado no mercado, especificamente dentre os empregadores e os representantes dos trabalhadores:

O valor da mão de obra é pesquisado mensalmente junto às construtoras ou entidades representantes das categorias profissionais. Os insumos de mão de obra também formam famílias homogêneas (insumos representativos e representados). A pesquisa realizada pelo IBGE visa a obtenção de salários pagos por construtoras, ou seja, custos com equipes próprias, quando não se pesquisa custos de regimes de empreitada ou de terceirização.

(Caixa Econômica Federal, SINAPI: Metodologias e Conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil / Caixa Econômica Federal. – 9ª Ed. – Brasília: CAIXA, 2023.)

O preço dos insumos também é coletado mensalmente no mercado:

O preço dos insumos representativos é coletado mensalmente no mercado, nas 27 capitais, enquanto os preços dos demais insumos são obtidos por meio da utilização de coeficientes de representatividade, os quais indicam a proporção entre o preço do chefe da família (insumo representativo) e os preços de cada um dos demais insumos da família.

(Caixa Econômica Federal, SINAPI: Metodologias e Conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil / Caixa Econômica Federal. – 9ª Ed. – Brasília: CAIXA, 2023.)

O comando legal é claro ao definir que havendo preço registrado no SINAPI, esta deve ser a fonte primeira de consulta para estimar o valor da contratação.

Essa condição não altera a possibilidade de reajuste por meio de repactuação, pois estão presentes as condições necessárias, já citadas. Caberá à contratada, ao solicitar a repactuação, demonstrar a variação de custos mediante demonstração analítica, e isso pode ser feito por meio da planilha de modelo de proposta, doc. 1782010.

Quanto à data base para a repactuação, a [Lei n.º 14.133/2021](#), determina que, para os custos de mão de obra, seja vinculada à data base do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) ou do dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada. Essa escolha por uma ligação com acordos

trabalhistas se deve a uma situação muito comum: as contratações públicas mais comuns, que tratam de mão de obra com dedicação exclusiva, se utilizam de categorias que tradicionalmente mantêm acordos trabalhistas com seus empregadores. Nessa tradição, os acordos prescrevem obrigações entre os signatários, que abordam principalmente reajustes salariais, mas também alguns benefícios específicos como auxílios alimentação e saúde.

É comum que valores registrados em CCT e ACT sejam negociados por longo período, muitas vezes superando a data base, e nesses casos há obrigações retroativas, como o reajuste de salários. O SINAPI não registra em sua literatura considerar esses valores retroativos na formação de seus preços referenciais, o que provavelmente não ocorre. Caberá à contratada formular seu preço, pois é ônus dela conhecer seu risco do negócio, característica intrínseca da atividade empresarial. Mesmo dito isso, na repactuação, a data base para o início da contagem de tempo para o direito à repactuação é vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

Além do custo da mão de obra dos postos de trabalho com dedicação exclusiva, há parcelas da contratação que possuem preços fundamentados tanto em tabelas de preços referenciais como em cotações diretamente junto ao mercado. Nesse sentido, é possível e coerente que os materiais e serviços, cujas origens dos preços sejam tabelas de preços referenciais, sejam reajustados conforme as variações futuras de preços nessas mesmas tabelas, sempre considerando o desconto ofertado na licitação, como já explicado. No entanto, é um procedimento muito trabalhoso e com incerta relevância sob o aspecto quantitativo. Parece melhor o reajuste por simples aplicação de índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais itens, como exigido no art. 92, § 3º da [Lei n.º 14.133/2021](#) ou, na falta de qualquer índice setorial, algum índice geral como o IPC-A e o IGP-M. O mesmo deve ocorrer para os serviços e materiais cujos preços foram cotados diretamente no mercado. É possível até mesmo a utilização de uma cesta de índices.

### Do INCC - Índice Nacional de Custo da Construção.

O Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) foi o primeiro índice desenvolvido para monitorar a evolução dos preços de materiais, serviços e mão-de-obra no setor de construção civil, destinados a construção de residências no Brasil. Além de ser um dos índices componentes do Índice Geral de Preços (IGP) do FGV IBRE, o INCC continua sendo, sete décadas depois, um dos mais importantes indicadores de preços para o seu segmento.

A coleta de preços relacionadas ao INCC é realizada em sete capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Essas são as mesmas cidades de coleta do IPC, que junto do IPA e INCC compõem o IGPM.

A definição da metodologia, coleta, cálculo e divulgação do INCC é da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o índice é composto por insumos, mão de obra e serviços relacionados a 3 tipos de projetos-padrões de construção civil:

Tipo de Projeto-Padrão	Descrição
H1	Casa de 1 pavimento com sala, 1 quarto e demais dependências, medindo, em média, 30m <sup>2</sup>
H4	Edifício habitacional de 4 pavimentos, constituído por unidades autônomas de sala, 3 quartos e dependências, com área total média de 2.520 m <sup>2</sup>
H12	Edifício habitacional de 12 pavimentos, composto de apartamentos de sala, 3 quartos e dependências, com área total média de 6.013 m <sup>2</sup>

A partir do orçamento analítico desses projetos resulta uma lista de 723 Itens específicos, sendo:

Tipo do Item	Quantidade
Materiais, equipamentos e serviços	659
Mão-de-obra	64

## Do IGP-M, Índice Geral de Preços - Mercado.

Pesquisando sobre o IGP-M, Índice Geral de Preços - Mercado, no site da Fundação Getúlio Vargas, instituição que o calcula, foi verificado que:

- O IGP-M é o IGP calculado com base na coleta de dados pesquisados entre os dias 21 do mês anterior e 20 do mês de referência.
- O IGP-M é calculado com base em três outros índices:
  - o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), que registra variações de preços de produtos agropecuários e industriais nas transações interempresariais, isto é, nos estágios de comercialização anteriores ao consumo final.
  - o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), que mede a variação de preços de um conjunto fixo de bens e serviços componentes de despesas habituais de famílias com nível de renda situado entre 1 e 33 salários mínimos mensais. Sua pesquisa de preços se desenvolve diariamente, cobrindo sete das principais capitais do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Brasília.
  - e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), que mede variações de preços de materiais, serviços e mão-de-obra no setor de construção civil, destinados a construção de residências no Brasil.
- A influência de preços relacionados à realidade do consumidor, IPC, no IGP-M é de apenas 30%. Já a influência de preços relacionados ao setor de produção, o IPA, correspondente a 60% do IGP-M. A influência do índice de preços relacionado à construção civil é de apenas 10%.

Segue citação da fonte:

### Índice Geral de Preços

O IGP é a média aritmética ponderada de três índices de preços: IPA, IPC e INCC, e revela as fontes de pressão inflacionária e a evolução dos preços de produtos e serviços mais relevantes para produtor, consumidor e construção civil.

O IGP foi concebido no final dos anos de 1940 para ser uma medida abrangente do movimento de preços no país. Entendia-se por abrangente um índice que englobasse não apenas diferentes atividades como também etapas distintas do processo produtivo. Construído dessa forma, o IGP poderia ser usado como deflator do índice de evolução dos negócios, daí resultando um indicador mensal do nível de atividade econômica. Os pesos de cada um dos índices componentes correspondem a parcelas da despesa interna bruta, calculadas com base nas Contas Nacionais.

Composição:

- 60% Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA);
- 30% Índice de Preços ao Consumidor (IPC);
- 10% Índice Nacional de Custo da Construção (INCC).

Abrangência geográfica:

Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

Abrangência setorial:

- Alimentação, Habitação, Vestuário, Saúde e Cuidados Pessoais, Educação, Leitura e Recreação, Transportes, Despesas Diversas e Comunicação, sob o ponto de vista do produtor e do consumidor;
- Materiais e equipamentos, serviços e mão-de-obra.

Período de coleta:



- IGP–M, pesquisado entre os dias 21 do mês anterior e 20 do mês de referência;
- IGP–10, entre os dias 11 do mês anterior e 10 do mês de referência;
- IGP–DI, entre o 1º e o último dia do mês de referência;
- IGP – 1º decêndio;
- IGP – 2º decêndio.

Periodicidade:

Mensal.

(Fonte: <https://portalibre.fgv.br/igp>, em 05/11/2022)

## Do IPCA

Na pesquisa sobre o IPCA, foi verificado que:

- O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, **referentes ao consumo pessoal das famílias**, correspondendo a 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC.
- O IPCA tem como unidade de coleta os estabelecimentos comerciais e os de prestação de serviços, as concessionárias de serviços públicos e internet e sua coleta estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência.
- A população-objetivo do IPCA abrange as famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, residentes nas áreas urbanas das regiões de abrangência do SNIPC, as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia, Campo Grande, Rio Branco, São Luís e Aracaju.

Segue citação da fonte:

O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC produz contínua e sistematicamente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA que tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC.

Esse índice de preços tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e internet e sua coleta estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência.

Atualmente, a população-objetivo do IPCA abrange as famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, residentes nas áreas urbanas das regiões de abrangência do SNIPC, as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia, Campo Grande, Rio Branco, São Luís e Aracaju.

(Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>, acesso em 23/05/2023.)

## Conceitos e métodos - Abril 2023

As informações a seguir descrevem os metadados estatísticos, que são o conjunto de conceitos, métodos e aspectos relacionados às estatísticas, e são informações necessárias para compreender as características e a qualidade das estatísticas e interpretá-las corretamente.

### **Objetivo**

O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90 % das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC.

### **Tipo de operação estatística**

Pesquisa de preços e custos

### **Tipo de dados**

Dados de pesquisa por amostragem não probabilística.

### **Periodicidade de divulgação**

Mensal

### **População-alvo**

A população objetivo do IPCA é representada pelas famílias residentes em áreas urbanas com rendimento familiar monetário compreendido entre 1 e 40 salários mínimos mensais, quaisquer que sejam as fontes de rendimento. A partir da POF 2017-2018 foram analisadas as distribuições dos rendimentos familiares disponíveis destinados ao consumo, derivadas desta POF, sendo mantidos os critérios adotados para a delimitação das populações-alvo dos índices. O primeiro deles refere-se à cobertura populacional que segue sendo em torno de 90% do total das famílias com quaisquer fontes de rendimentos no caso do IPCA. O segundo critério diz respeito à estabilidade das estruturas de consumo, que requer a exclusão das famílias com rendimentos inferiores a um salário mínimo, além daquelas com rendimentos considerados excessivamente altos. Aplicados esses critérios foram obtidas as Populações-Objetivo, ressaltando-se que na data de referência das despesas e rendimentos da POF, ou seja, em janeiro de 2018, o valor nominal do salário mínimo era de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais).

### **Metodologia**

De maneira geral, o escopo metodológico do IPCA abrange os seguintes temas: montagem da estrutura geral de pesos; definição das bases cadastrais de produtos e locais; coleta de preços e método de cálculo.

As estruturas de ponderadores são montadas utilizando-se uma organização de códigos em grupamentos logicamente estabelecidos de forma que fiquem juntas as categorias de consumo de mesma natureza, hierarquicamente estruturadas em grupos, subgrupos, itens e subitens. Estes últimos representam o nível mais desagregado para o qual se obtêm os pesos utilizados no cálculo dos índices de preços. Estes ponderadores retratam o grau de importância ou representatividade dos subitens pertencentes à cesta de consumo das famílias, que são constituídas a partir dos hábitos de consumo da população-alvo da pesquisa.

A coleta de preços é realizada a partir da definição dos cadastros de informantes e de produtos, seguindo métodos de coleta. Na geração do cadastro de informantes são utilizadas duas linhas de procedimentos, conforme a natureza das diversas mercadorias pesquisadas. A linha principal consiste no levantamento de informantes através da Pesquisa de Locais de Compra - PLC, que define onde coletar os preços da grande maioria dos subitens. A segunda linha adota procedimentos específicos para subitens cujas peculiaridades assim o exigiam - os chamados subitens extra-PLC - para os quais a metodologia da PLC não é adequada, sendo necessário tratamento especial, ou seja, métodos específicos para determinar onde coletar preços. São exemplos de subitens extra-PLC o aluguel de moradia, empregados domésticos, condomínio, serviços públicos e taxas, etc.

Portanto, o cadastro de informantes é essencialmente formado por estabelecimentos comerciais de venda de produtos e prestadores de serviços; domicílios alugados; empresas concessionárias responsáveis pela prestação de serviços; órgãos oficiais; além de alguns profissionais autônomos, como médicos e dentistas.

Para definir o conjunto dos produtos que compõe o cadastro, considera-se a representatividade da totalidade dos produtos consumidos pela população a que o índice se refere. Sendo assim, o ponto de partida para a geração do cadastro de produtos é a relação dos subitens componentes da estrutura de pesos de cada área e de cada faixa de renda. É realizada uma Pesquisa de Especificação de Produtos e Serviços - PEPS que serve de base para a definição do cadastro de produtos, caracterizando os níveis de especificação utilizados na coleta de preços.

Quanto ao método de cálculo, estima-se o índice do subitem através de algumas etapas:

- primeiramente, calcula-se a média aritmética dos preços pesquisados em diferentes estabelecimentos comerciais para cada produto pesquisado no mês corrente. Através do mesmo processo, este preço médio é comparado com o resultado obtido no mês anterior;
- em seguida, para se calcular o índice do subitem, aplica-se a média geométrica simples para agregação dos resultados dos produtos pertencentes ao subitem; e
- por último, para todos os níveis superiores de agregação, emprega-se a fórmula de Laspeyres.

Para aplicação desta fórmula de cálculo, os relativos de preços são ponderados por valores de despesas obtidos a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares. O método de cálculo para a obtenção do índice nacional é uma média aritmética ponderada dos dez índices metropolitanos mensais, além dos municípios de Goiânia, Campo Grande, Rio Branco, São Luís, Aracaju e Brasília. Para agregar os índices regionais, a variável utilizada como ponderador é o rendimento total urbano (POF 2017-2018). Quanto à série histórica de números-índices, a base está posicionada em dezembro de 1993, expressa em valor igual a cem (base = 100).

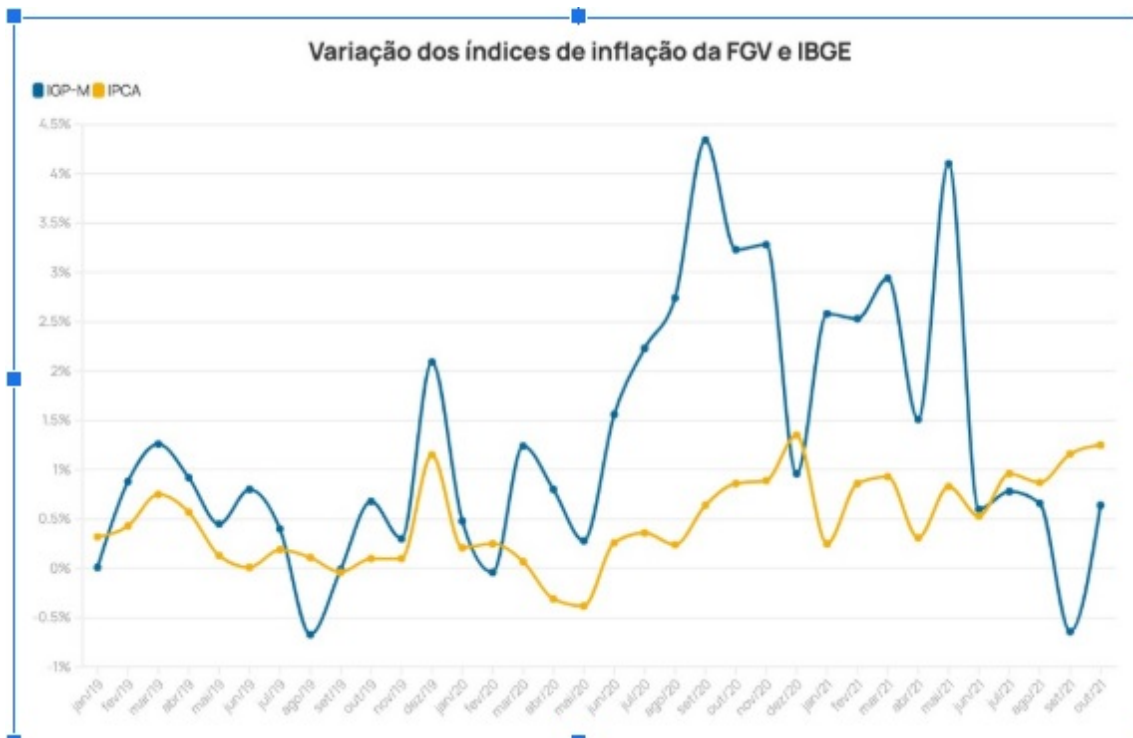
(Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=conceitos-e-metodos>, acesso em 23/05/2023.)

### **Da escolha do índice de reajuste.**

O IGP-M pouco corresponde ao mercado consumidor, pois é mais influenciado pelos preços relacionados à produção, que correspondem a 60% de sua composição. Nem sempre são repassados ao mercado consumidor e também são muito relacionados a variações do dólar. Isso apresenta grande risco de discordância entre o IGP-M e os serviços e materiais objeto da contratação em questão. Esse fato foi demonstrado recentemente quando o IGP-M variou de forma distante da inflação do período, conforme registrado em reportagem do jornal Valor Econômico em 10/11/2021.

Para quem olha de fora, IGP-M e IPCA parecem, atualmente, tratar de economias diferentes. Em setembro, o índice medido pela FGV registrou deflação de 0,64%, enquanto o indicador oficial da inflação no Brasil ficou em 1,16%. Em outubro, a diferença entre os índices foi de 0,61 ponto percentual: inflação de 0,64% no IGP-M e de 1,25% no IPCA. No acumulado de 12 meses terminados em outubro, a diferença é ainda maior: o IGP-M subiu 21,73%, enquanto o IPCA está em 10,6.

(Fonte: <https://valor.globo.com/patrocinado/inteligencia-financiera/noticia/2021/11/10/igp-m-especialistas-recomendam-uso-do-ipca-no-reajuste-de-alugueis.ghtml>, acesso em 05/11/2022.)



O IPCA corresponde a produtos e serviços referentes ao consumo pessoal das famílias, não tendo correlação com a inflação do setor da construção civil.

Como já citado no art. 92, § 3º da [Lei n.º 14.133/2021](#), é cogente que o índice de reajustamento de preço esteja "em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos." Nesse sentido, o INCC corresponde aos tipos específicos dos serviços e materiais contidos no planejamento e por esse motivo deve ser o índice a ser aplicado para reajuste. A exceção fica para os materiais e serviços que não são do tipo usado na construção civil, que servirão apenas para a contratada usar em suas atividades administrativas e na coleta de dados em campo. São os equipamentos de escritório e serviço de acesso à Internet no escritório da equipe administrativa. Eles deverão ser reajustados pelo IPCA.

Além da prescrição no art. 92, § 3º, da [Lei n.º 14.133/2021](#), há a [IN n.º 05/2017 - Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017](#), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, indica que apenas na ausência de indicadores efetivos de variação do custo dos tipos específicos dos serviços e materiais contidos no planejamento, e também da inexistência de índices setoriais, recomenda-se o uso do IPCA.

### **Da conclusão.**

Portanto, os preços do contrato deverão ser repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

É vedado ao contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

Os itens contratuais, que não forem objeto de valoração por acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada para os custos dos postos de trabalho com dedicação exclusiva, serão reajustados conforme variação do INCC - Índice Nacional de Custo da Construção.

A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

### **3.11 DO IMR - ÍNDICE DE MEDIÇÃO DOS RESULTADOS.**

Os serviços prestados serão objeto de incidência de um Índice de Medição de Resultado (IMR), que trata que prevê a mensuração dos resultados para o pagamento.

O IMR está alinhado com o entendimento do Tribunal de Contas da União, no [Acórdão nº 786/2006 – Plenário \(itens 83 e 84\)](#), que definiu as diretrizes para a elaboração de um novo modelo de contratação de prestação de serviço, pelo qual a remuneração a ser paga à contratada deve estar condicionada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, sendo permitido o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem.

Quanto à forma de execução indireta de serviços, o modelo dá preferência à prestação de serviços mensurados por resultados em contraposição à simples locação de mão-de-obra. Ou seja, o órgão contrata a empresa para realizar a atividade, por conta e risco da contratada, interessando a ele apenas os resultados ou os produtos obtidos no prazo fixado segundo as especificações estabelecidas, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa empregou.

Essa forma de execução permite que a remuneração da contratada seja feita com base na mensuração dos serviços e resultados, evitando-se, ao máximo, o pagamento por horas-trabalhadas ou por horas de disponibilidade do pessoal (postos de serviço). Assim, a Administração paga somente pelos produtos e serviços efetivamente realizados e aceitos conforme as métricas e os padrões previamente estabelecidos. Entre as vantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar a eliminação ou, pelo menos, a fragilização do paradoxo lucro-incompetência e a possibilidade de exercer um controle mais eficaz sobre os resultados da contratação.

83. Quanto à forma de execução indireta de serviços, o modelo dá preferência à prestação de serviços mensurados por resultados em contraposição à simples locação de mão-de-obra. Ou seja, o órgão contrata a empresa para realizar a

atividade, por conta e risco da contratada, interessando a ele apenas os resultados ou os produtos obtidos no prazo fixado segundo as especificações estabelecidas, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa empregou.

84. Essa forma de execução permite que a remuneração da contratada seja feita com base na mensuração dos serviços e resultados, evitando-se, ao máximo, o pagamento por horas-trabalhadas ou por horas de disponibilidade do pessoal (postos de serviço). Assim, a Administração paga somente pelos produtos e serviços efetivamente realizados e aceitos conforme as métricas e os padrões previamente estabelecidos. Entre as vantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar a eliminação ou, pelo menos, a fragilização do paradoxo lucro-incompetência e a possibilidade de exercer um controle mais eficaz sobre os resultados da contratação.

85. A fim de implementar essa sistemática de remuneração e assegurar a eficácia do controle, o modelo propõe que a metodologia de mensuração de serviços e resultados seja definida explícita e detalhadamente no edital. Embora a definição da metodologia dependa das peculiaridades de cada serviço e da forma de trabalho do órgão contratante, alguns pontos básicos devem ser observados em sua elaboração, a saber:

- a) a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;
- b) a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;
- c) a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;
- d) a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”;
- e) a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios.

86. Uma inovação contida na metodologia de mensuração de serviços e resultados consiste no destaque conferido à avaliação da qualidade. A necessidade de avaliar a qualidade dos serviços executados funda-se no dever do gestor de maximizar os benefícios decorrentes da utilização dos recursos públicos. Não é demasiado lembrar que, quase sempre, a aceitação de serviços de má qualidade acarreta prejuízos à atividade administrativa, como intempestividade e baixa eficácia das ações, bem assim desperdício de recursos resultante de gastos com o retrabalho.

87. A avaliação da qualidade deve ser feita de maneira objetiva com a finalidade de evitar questionamentos da empresa contratada e eventual inocuidade da aplicação da avaliação. Para isso, é necessário que se formalize uma metodologia de avaliação da qualidade, que deve contemplar a definição de variáveis objetivas (ou indicadores) a serem avaliadas e os critérios de avaliação dessas variáveis, incluindo a escala de valores e o patamar mínimo considerado aceitável pela Administração. Ademais, é essencial prever as consequências decorrentes do não-atingimento dos valores mínimos aceitáveis, o que abrange as providências a serem adotadas pelo órgão contratante, inclusive a aplicação de sanções, e as ações a serem desempenhadas pela contratada.

(Tribunal de Contas da União, **Acórdão 786/2006- Plenário**, Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-29379%22>. Acesso em: 30/05/2023)

A contratação trata de execução de serviços de engenharia e contém grande parcela de mão de obra com posto de trabalho. Devido a isso há ao menos cinco aspectos da contratação que devem ser objeto de proteção e de garantia de correta e eficiente execução:

- a execução dos serviços programados preventivos;



- a inexistência de retrabalho por má execução;
- a garantia de disponibilidade de pessoas em postos de trabalho com dedicação exclusiva;
- o correto pagamento das obrigações trabalhistas;
- a correta entrega de documentos de medição, especialmente os documentos vinculados à fiscalização administrativa.

Quanto ao último aspecto, historicamente a fiscalização teve sua eficiência muito reduzida devido à prática de reiterados erros das contratadas ao enviar os documentos. No caso do contrato CF008/2020, houve mês em que cerca de dez mensagens foram trocadas com a contratada, a fim de retificar erros no envio de documentos em uma mesma medição, e isso após mais de um ano de execução contratual, situação caracterizada pela ausência de novidade que fosse causa de dúvidas por parte da contratada quanto ao que deve ser enviado. Em face do risco trabalhista e previdenciário envolvido na contratação, a produção de documentos de medição pode ser tratada como um serviço mediato a ser prestado à contratante, uma obrigação acessória, mas de grande importância quando considerado o potencial de perda em caso de falha. No mínimo, é causa de aumento de custo administrativo para a Administração quando considerada a reincidência de erros no envio.

Em que pese a situação descrita, a entrega de documentos para fiscalização ainda não foi considerada objeto de incidência do IMR, não sendo apropriada a sua aplicação para tal situação.

Nesse sentido, a [IN n.º 05/2017 - Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017](#), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão regulamentou a aplicação do IMR, mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Ao gestor do contrato deverá caber comunicar a empresa para que emita a nota fiscal com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

### 3.12 DA GARANTIA CONTRATUAL.

O objetivo da garantia contratual disciplinada nos artigos 96 a 102 da [Lei n.º 14.133/2021](#) é assegurar o pagamento de qualquer crédito da Administração junto à contratada, mas que tenha origem em alguma infração contratual cometida por esta.

O legislador prescreveu três modalidades de seguro possíveis de serem utilizadas, mas, como regra geral, facultou à contratada a escolha por uma delas:

- **Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública** emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;
- **Seguro-garantia;**
- **Fiança bancária** emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

As três modalidades têm por característica comum o pagamento em moeda à Administração quando a garantia contratual é acionada.

Neste momento, é importante registrar que ao fazer uma contratação a Administração visa obter o objeto contratado e não receber um valor em dinheiro, pois, em caso de inexecução, o recebimento desse valor não se converte imediatamente em garantia de execução do objeto e isso se dá por causas como o simples fato de que, por exemplo, em uma suposta contratação de execução de um serviço, por maior que fosse a quantia recebida a título de garantia contratual, a Administração necessitaria planejar e contratar novamente a solução, algo moroso.

Em regra, a garantia contratual efetivamente se realiza no sentido de aumentar a chance de execução do objeto, pela ameaça de execução, que é algo em desfavor da contratada, induzindo-a a execução de uma

conduta regular, nos moldes da avença, para evitar a perda da caução, ou do crédito junto ao mercado, para os casos de seguro-garantia e de fiança bancária.

O art. 97 da [Lei n.º 14.133/2021](#), apesar de citar apenas o seguro-garantia, aplica-se à todas as modalidades e registra claramente esse objetivo de "[...] garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento [...]".

O seguro-garantia é a modalidade mais contratada no Brasil, provavelmente por ser a mais barata, de contratação mais rápida e por não imobilizar grande parcela de recursos da contratada.

Fugindo da regra geral, os arts. 99 e 102 autorizam à Administração a impor o seguro-garantia como única modalidade aceita na contratação, ou seja, retirar da esfera de direitos da contratada a definição sobre a modalidade a ser praticada. Porém, isso somente é permitido para obras e serviços de engenharia e se exigida a cláusula de retomada.

A cláusula de retomada, prevista no art. 102, prevê a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pela contratada, assumir a execução e concluir o objeto do contrato. Essa assunção da execução visa garantir a continuidade da obra ou da prestação do serviço. É uma possibilidade que nunca foi vedada, podendo ser uma exigência do edital como condição do seguro, mas que agora está posta no texto legislativo e com regras uniformizadas.

Quando exigida essa assunção da execução e entrega do objeto, em caso de inadimplemento pelo contratado, a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, na qualidade de interveniente anuente. Além disso ela poderá ser um grande auxílio na fiscalização do contrato se optar pelo exercício dos direitos de:

- livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;
- acompanhamento da execução do contrato principal;
- acesso a auditoria técnica e contábil;
- solicitação de esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento.

Essa possibilidade de fiscalização por parte da seguradora é uma consequência do direito prescrito na [Lei n.º 14.133/2021](#) e do interesse em não arcar com qualquer ônus advindo de inexecução da contratada, reduzindo o risco e protegendo seus lucros.

Como a atividade de prestação de seguro é especializada, sem entrar no aspecto da possibilidade legal do exercício de múltiplas atividades, dificilmente uma seguradora assumiria a execução e entrega do objeto de forma direta. Muito provavelmente, a seguradora se utilizaria da subcontratação total, permitida pelo art. 102, II.

A emissão do empenho poderá ocorrer em nome da seguradora ou de quem ela indicar para a conclusão do contrato, a subcontratada, pois o valor segurado não visa custear a execução do objeto. Isso será feito por meio do orçamento e dos valores empenhados destinados originalmente à sua execução.

A execução do objeto garante à seguradora a isenção da obrigação de pagar a importância segurada na apólice, mas havendo negativa deverá pagá-la em sua integralidade. A Lei não registra se as alternativas, retomar o serviço ou pagar, são uma escolha do tomador de serviços ou uma escolha da seguradora. Isso já foi objeto de discussão doutrinária, com autores divergindo nesse sentido. No entanto, numa interpretação teleológica do dispositivo legal, o motivo de existência da cláusula de retomada é garantir a continuidade do serviço, o objeto do contrato, e não um pagamento pecuniário à Administração. Nesse sentido, o pagamento da integralidade do valor segurado na apólice é uma forma de coagir a seguradora a providenciar a continuidade da execução do objeto do contrato, que será custeado pelos empenhos na forma do art. 102, II.

A contratação em tela é de grande importância para o PJES, pois trata-se de serviços que garantem a plena disponibilidade de serviços diretamente ligados ao planejamento da Administração, a elaboração de projetos, mas também a fiscalização da correta execução de outros serviços contratados, por meio de apoio aos fiscais da SECRENG. No entanto, não há que se falar em cláusula de retomada, pois ela é mais

adequada à empreendimentos que tratam de construções ou construções vinculadas à prestação de serviços.

### **Das coberturas da garantia contratual.**

No passado a SUSEP - Superintendência de Seguros Privados - regulamentava as cláusulas do seguro, nos termos da visão do regulador, havendo uma padronização de coberturas. Por isso havia dezenas de tipos de seguro-garantia, para os vários tipos de objetos possíveis de serem segurados. Isso mudou com a edição da [Circular SUSEP n.º 662/2022](#), publicada em 12/04/2022, que fixa que a obrigação garantida é um reflexo do contrato principal, aquele entre a Administração e a contratada.

Ao planejar a contratação, cabe à Administração definir a abrangência da cobertura com muito zelo, pois o seguro-garantia garantirá as obrigações do objeto principal, para as quais o segurado demandar cobertura. A obrigação garantida pode se limitar a fases, etapas ou entregas parciais do objeto principal.

A contratação em estudo possui como características básicas:

- prestação de serviços de engenharia, de elaboração de projetos e de apoio à fiscalização de obras e serviços de engenharia;
- prestação de serviço continuada;
- uma parcela formada por prestação de serviço com fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva;
- possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração, quanto aos encargos trabalhistas;
- possibilidade de responsabilização solidária da Administração quanto aos encargos previdenciários;
- possibilidade de responsabilização em processo administrativo;
- complexa fiscalização administrativa, considerando o limite de capacidade do PJES fiscalizar contratos trabalhistas;
- possibilidade de pagamento de multas por mora ou inexecução, pela contratada;
- possibilidade de pagamento de indenização à Administração, por dano causado pela contratada;
- possibilidade de pagamento de indenização a terceiros, por dano causado pela contratada.

Diante de tais características, é necessário definir que o contrato de seguro deve garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado, conforme os termos contratuais e até o valor da garantia fixada, e de acordo com as coberturas expressamente contratadas, em razão de participação de licitação e de contrato principal pertinente a serviços de engenharia, quanto a ação ou omissão do tomador no contrato de seguro, a contratada, que seja causa de:

- condenação ou, qualquer outro prejuízo, oriundo de processos judiciais, trabalhistas, previdenciários ou qualquer outro, inclusive execuções fiscais;
- condenação ou, qualquer outro prejuízo, oriundo de processos administrativos;
- condenação ou, qualquer outro prejuízo, oriundo de desobediência a regulamentos administrativos;
- pagamento de multas;
- pagamento de indenizações, inclusive a terceiros;

O seguro deve garantir o pagamento integral da importância segurada, em caso de desobediência à cláusula de retomada do serviço, pela segurada, na forma da [Lei n.º 14.133/2021](#), não afastando o direito da Administração ao ingresso em ações judiciais pela desobediência contratual.

### **Da definição do valor do seguro.**

O art. 98 da [Lei n.º 14.133/2021](#) estabeleceu que o valor da garantia poderá ser de até 5% do valor inicial do contrato, mas também autorizou a majoração para até 10% desde que mediante duas condições:

- análise da complexidade técnica, e;
- análise dos riscos envolvidos.

O serviço em estudo não apresenta complexidade técnica que justifique risco elevado.

A contratação em estudo apresenta significativo potencial de volume de execução frente à capacidade de gestão do PJES, que ainda não dispõe de conhecimento maduro para gerenciá-lo. A equipe especializada da Administração nunca exerceu ou foi capacitada para exercer a gestão de um sistema de execução de serviços de engenharia conforme aqui proposto. Será uma novidade na história do PJES e demandará um tempo de aprendizagem de técnicas administrativas conhecidas por apenas uma pequena parcela dos servidores. Nesse contexto devem ser considerados riscos advindos de:

- execução de serviço de fiscalização de várias contratações estratégicas para o PJES, que não podem ficar sem a disponibilidade do serviço e devem apresentar resultado satisfatório;
- uma significativa parcela formada por prestação de serviço com fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva, variável, que quando considerada a possibilidade de responsabilização por encargos trabalhistas e previdenciários, torna evidente o risco considerável de a Administração arcar com significativo valor em indenizações. A contratação conterá mecanismos, para mitigar esses riscos, materializados pela conta vinculada, pela fiscalização preventiva e pela ameaça de sanções contratuais pesadas. No entanto, não afasta o risco;
- na execução dos serviços, haverá elevada exposição ao trajeto entre as edificações, na maior parte das vezes por rodovias, situação em que a contratada estará exposta a risco de acidentes de trabalho em função de deslocamento, podendo atingir a terceiros. Não deve ser afastada a possibilidade de a Administração ser incluída no polo passivo de ações indenizatórias por prejuízos advindos de acidentes nessas condições;
- há também a possibilidade de responsabilização em processo administrativo, causado por má execução, especialmente no contexto de fiscalização municipal;
- a fiscalização administrativa, que envolve especialmente a verificação de cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, pode ser origem de problemas para a Administração. Em regra ela é feita por servidores com formação genérica e pouco capacitados frente à complexidade de normas trabalhistas e previdenciárias envolvidas. O acesso ao conhecimento necessário para a correta verificação de documentos também é causa de incertezas que podem resultar em encargos a serem suportados pela Administração;
- havendo valores a receber, o pagamento de multas por mora ou inexecução, pela contratada, pode ser originado dos próprios créditos a que ela tiver direito, mas a depender da situação pode ser necessário recorrer ao acionamento da garantia contratual. O mesmo pode ser dito quanto a indenizações decorrente de má execução contratual, tanto que sejam causa de danos à Administração como a terceiro.

O valor da garantia contratual tem como base cálculo o valor anual do contrato, conforme regra do parágrafo único do art. 98:

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

Considerando o valor do contrato estimado em aproximadamente R\$ 6.908.399,25, a base de cálculo deve ser R\$ 3.454.199,62. Portanto 5% a 10% do contrato corresponderiam a:

- 5% = R\$ 172.709,98.
- 6% = R\$ 207.251,985.
- 7% = R\$ 241.793,97.

- 8% = R\$ 276.335,97.
- 9% = R\$ 310.877,97.
- 10% = R\$ 345.419,96.

São muitas as hipóteses de prejuízos que poderiam ser causa de acionamento do seguro garantia. Em especial, pela possibilidade de alcançar valores maiores, deve ser citada a possibilidade de condenação judicial trabalhista, arbitrada como exemplo, no valor médio de R\$ 30.000,00 para cada empregado. Considerando os 7 (sete) postos de trabalho com dedicação exclusiva iniciais, resultaria num valor de R\$ 210.000,00. Uma vez que o contrato terá vigência por 24 meses e será prorrogável por 10 anos, há risco das condenações atingirem valores superiores, mesmo com as salvaguardas planejadas contratualmente, além da possibilidade de acionamento da garantia por outros problemas.

Considerando o contexto sucintamente registrado, é sugerida a exigência de seguro garantia no valor de 10% do valor do contrato, calculados sobre o valor anual da avença.

### **Do prazo de vigência da garantia.**

O prazo de vigência da garantia contratual deve guardar compatibilidade com a vigência da avença, mas isso não significa que deve limitar-se a ela, pois a identificação de algum sinistro e os procedimentos administrativos que resultem no acionamento da garantia podem ser executados após a vigência do contrato. Para superar essa fragilidade, o prazo mínimo de vigência da garantia deve ser definido pela soma da vigência contratual a um período minimamente satisfatório para a completa verificação da execução contratual e a conclusão dos procedimentos necessários para acionar a garantia, mas também não demasiado longo, pois elevaria os custos administrativos do contrato sem amparo no ordenamento jurídico. O princípio da eficiência deve orientar a execução dos procedimentos administrativos necessários a definir os atos da Administração.

Consta no § 1º 96 da [Lei n.º 14.133/2021](#), que o edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade seguro-garantia.

Nesse sentido, é recomendável que vigência da garantia seja iniciada com a vigência contratual e se estenda por ao menos mais 05 (cinco) meses após esse período.

### **Das ações da fiscalização quanto ao seguro contratual.**

A fiscalização deve ser proativa a fim de reduzir o risco contratual e, além de suas ações rotineiras, deve ter especial atenção na verificação de compatibilidade da apólice com os termos editalícios.

É imperativo que a apólice de seguro-garantia seja verificada quanto à correspondência às exigências do edital. A fiscalização pode aceitar apólice de seguro que contenha cláusula que exclua de cobertura prejuízos e demais penalidades causados ou relacionados a atos ou fatos violadores de normas anticorrupção que tenham sido provocados pelo segurado ou seu representante, seja isoladamente, seja em concurso com o tomador ou seu representante. No entanto, deve ser rejeitada apólice de seguro que contenha cláusula que exclua de cobertura prejuízos e demais penalidades causados ou relacionados a atos ou fatos violadores de normas de anticorrupção que tenham sido provocados exclusivamente pelo tomador ou seu representante, sem o concurso do segurado ou seu representante. Vide [Acórdão 1.216/2019, Plenário, TCU](#).

Também é cogente que, nos termos da [Lei n.º 14.133/2021](#), a cada abertura de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusula contratual, ou para apuração de comportamento da contratada, do qual possa decorrer o acionamento da garantia contratual, a emitente da garantia deve ser notificada pela fiscalização, sendo comunicada do procedimento e dos fatos a serem apurados:

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

[...]

§ 4º Os emitentes das garantias previstas no art. 96 desta Lei deverão ser

notificados pela contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.

### 3.13 DAS PENALIDADES.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) positivou regras específicas para a aplicação de penalidades em face da conduta reprovável da contratada, cujo objetivo é inibir irregularidades e garantir êxito na execução contratual.

Historicamente muitos erros foram registrados na escolha das penalidades contratuais, ocorrendo até mesmo ilegalidades, não obstante as reiteradas decisões dos tribunais sobre o tema. A causa básica desses erros inclui o desconhecimento até mesmo de noções básicas sobre o assunto. Nesses termos é necessário registrar algumas ponderações sobre as sanções contratuais, que deverão ser consideradas no planejamento das cláusulas.

#### **Da mora.**

A mora é definida no artigo 394 do Código Civil como uma negativa de pagamento ou de recebimento do pagamento de uma obrigação no tempo, no lugar ou na forma que a lei ou a convenção estabelecer.

Art. 394. Considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a lei ou a convenção estabelecer.

Havendo desconformidade em qualquer um dos três parâmetros citados, haverá mora, que embora concretize uma falta ainda permite que a obrigação seja satisfeita, ou seja, que o objeto seja entregue e satisfaça a necessidade pública que motivou a contratação por parte da Administração. Para que o descumprimento contratual seja classificado como mora é imperativo que a prestação não executada ainda seja útil para a Administração.

A aplicação da sanção ainda será necessária, por força da desobediência aos termos contratuais, mesmo que não seja verificado algum prejuízo causado pela conduta, pois basta a culpa, não havendo que se falar em discricionariedade. Há de ser considerado, no mínimo, o caráter pedagógico da sanção.

Na ocorrência de mora, a contratada ainda deverá cumprir com sua obrigação de entregar o objeto e, após o curso de um processo administrativo, com o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, poderá ser exigido o cumprimento da sanção em caso de condenação.

#### **Da inexecução.**

A inexecução, que no direito civil é conhecida como inadimplemento absoluto, é definida como a impossibilidade do cumprimento da obrigação satisfazer à necessidade pública que ensejou a contratação, por culpa da contratada, ou seja, mesmo que o objeto esteja disponível, mas em um momento posterior à necessidade, ele não poderá ser recibo se inútil para a Administração, considerando os motivos que ensejaram a contratação. Pode ser entendida como uma mora que se estendeu ao ponto de o objeto ser inútil à Administração.

A Lei Geral de Licitações dividiu o conceito de inexecução em:

- Inexecução parcial - e a inadimplência de alguma parcela da obrigação contratual, cujo cumprimento não mais será útil para a Administração.
- Inexecução total - é a inadimplência total do contrato, de forma que ele se torne inútil para a Administração. Não é necessário que a contratada paralise por completo a sua execução, pois basta que o seu comportamento, comissivo ou omissivo, inviabilize a execução do contrato ou de parcelas dele, de forma que a contratação como um todo não seja mais útil para a contratante.

Conhecidos esses conceitos básicos, será necessário definir quais condutas devem ser reprovadas e quais os pontos principais do contrato devem ser protegidos pela ameaça de sanção.

A contratação em questão apresentam pontos sensíveis que devem ser protegidos ou afastados e que foram classificados como:



- Problemas com a entrega de documentos como:
  - CNAE regularizado;
  - documentos de responsabilidade técnica (ART, TRT ou RRT);
  - apólice do seguro-garantia, outra modalidade;
  - relação de documentos dos empregados que trabalharão no contrato em postos de trabalho com dedicação exclusiva;
  - prova de regularidade fiscal da contratada;
  - documentos de medição;
- Gestão de direitos trabalhistas dos empregados em postos de trabalho com dedicação exclusiva;
- Garantia de meios para a execução dos serviços, desde trabalhadores idôneos a insumos;
- Identificação dos empregados;
- Segurança na execução de serviços;
- Tempestividade no pagamentos de direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados em postos de trabalho com dedicação exclusiva;
- Cumprimento da programação de serviços;
- Eliminação de retrabalho por má qualidade do serviço;
- Ausência de subcontratação irregular;
- Não desvio de mão de obra;
- Cumprimento da proposta, especialmente quanto às especificações apresentadas;
- Proteção de direitos da personalidade;
- Obediência às orientações da fiscalização, para cumprimento do contrato;
- Uso da imagem do contratante apenas quando formalmente autorizado;
- Garantia de continuidade da prestação do serviço, inclusive se a contratada concordar em renovar o contrato ao ser questionada. Como o procedimento de licitação é demorado, se a contratada desistir de manter sua palavra durante o procedimento de renovação, é grande a chance de a Administração não conseguir providenciar um prestador substituto em tempo de manter a continuidade do serviço, podendo o descumprimento da promessa da contratada ser causa de paralização de algumas atividades judiciais, por falta de atendimento causado por intempestividade em a Administração garantir uma contratação vigente.

Identificadas diferentes gravidades para as condutas, devem ser agrupadas seguindo algum padrão, com preferência para o mais útil.

Uma vez agrupadas, devem ser escolhidos valores para a incidência de multas tanto para mora como para inexecução, podendo ser escolhidos diferentes valores.

As multas devem ser limitadas, a fim de não serem insignificantes, mas também não serem excessivas, conforme os limites legais e à razoabilidade e proporcionalidade, considerando o valor do contrato.

### 3.13 DO RECEBIMENTO.

A tradição, entrega da coisa ao adquirente, com a intenção de lhe transferir a sua propriedade ou a posse, é um instituto do direito civil, conforme prescreve o *caput*, do artigo 1.267, do diploma civil:

Seção IV  
Da Tradição

Art. 1.267. A propriedade das coisas não se transfere pelos negócios jurídicos antes da tradição.

Parágrafo único. Subentende-se a tradição quando o transmitente continua a possuir pelo constituto possessório; quando cede ao adquirente o direito à restituição da coisa, que se encontra em poder de terceiro; ou quando o adquirente já está na posse da coisa, por ocasião do negócio jurídico.

No direito privado, a aceitação do serviço faz presumir a sua perfeição. No direito administrativo é diferente, pois a tradição não significa aceitação pela Administração, pois a esta cabe tomar todos os cuidados necessários para evitar o recebimento de um objeto defeituoso. Nesse sentido, a [Lei n.º 14.133/2021](#) trouxe detalhes a respeito do recebimento do objeto, uma fase autônoma e complementar à fiscalização, que é subdividida em duas: recebimento provisório e recebimento definitivo.

Na legislação anterior, [Lei n.º 8.666/1993](#), constava que "Art. 73 Executado o contrato, o seu objeto será recebido". Disso decorre que a primeira condição para o recebimento do objeto é o contrato ser executado, ou seja, o objeto estar pronto para ser entregue. A [Lei n.º 14.133/2021](#) não trouxe o mesmo texto, mas isso não significa que o objeto pode ser recebido em momento e condições diferentes.

Na contratação em estudo há uma peculiaridade importante que afeta o recebimento: trata-se de serviço continuado.

Nas contratações por escopo o contrato é considerado executado ao fim da prestação, que pode ser a conclusão de uma obra, um serviço, ou entrega de todos os materiais adquiridos em uma compra. Não há mais nada a ser feito, pois a necessidade foi satisfeita, ou seja, a edificação foi entregue, a pintura do imóvel ou a instalação do equipamento foram concluídos, as mesas foram fornecidas.

Nas contratações de natureza continuada, por prazo, há uma peculiaridade: tais contratos são possíveis apenas quando há necessidade permanente de serviço a ser satisfeita, ou seja, sendo a necessidade de serviço permanente a prestação nunca é concluída, pois sempre haverá necessidade de serviço a ser executado. Esses contratos possuem vigência definida diretamente por período, prazo determinado diretamente em dias, meses ou anos. Neste ponto deve ser observado o significado de contrato executado, que não é sinônimo de contrato com vigência exaurida.

Em contratos de natureza continuada há a necessidade de estabelecer períodos em que ciclos de execução devem ser determinados, para que o serviço seja considerado executado pela conjunção entre a prestação do serviço e a passagem de um intervalo de tempo. Esses ciclos geralmente são mensais. Ao fim de cada ciclo, havendo a correta prestação do serviço, o contrato é considerado executado, devendo ocorrer o recebimento do serviço.

### **Do recebimento provisório.**

O recebimento provisório é um ato que consiste apenas na transferência da posse do resultado de serviço executado para a Administração. Não representa aceitação da coisa. Tal transferência produz efeitos como a mudança de responsável pela segurança do objeto, evitando que ele se deteriore ou se perca por evento não imputável ao particular, ou seja, apenas libera o particular de certos riscos quanto à integridade do objeto.

A partir do recebimento provisório, a Administração deverá examinar o objeto para verificar sua adequação às exigências legais, contratuais e técnicas.

O responsável pelo recebimento provisório é o mesmo responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização, ou seja, o fiscal do contrato, que deverá verificar o cumprimento das exigências de caráter técnico e redigir um termo detalhado, registrando os dados necessários e suficientes para, mediante apenas o documento em questão, identificar:

- o contrato;
- o objeto;
- as partes;
- o período;

- detalhamento da execução;
- detalhamento do resultado;
- o responsável pelo recebimento provisório.

### **Do recebimento definitivo.**

O recebimento definitivo é ato formal que ocorre após o exame necessário e detalhado, efetuado pelo servidor, ou comissão designada, registrando a adequada condição do objeto entregue, conforme as especificações exigidas na contratação. Havendo defeito, o objeto é devolvido à contratada para correção, até que tudo esteja conforme as especificações exigidas em contrato. Somente após as devidas correções é que o objeto poderá ser recebido definitivamente.

Após a passagem de um período suficiente para verificar o cumprimento das exigências contratuais, um servidor, ou uma comissão, designados pela autoridade competente, deverá emitir um segundo termo detalhado, registrando o atendimento às exigências contratuais, que deverá identificar ao menos:

- o contrato;
- o objeto;
- as partes;
- o período;
- menção ao termo de recebimento provisório.
- detalhamento da execução;
- detalhamento do resultado;
- o responsável pelo recebimento definitivo.

### **Da vedação de o fiscal efetuar o recebimento definitivo.**

Assim como a [Lei n.º 8.666/1993](#), a [Lei n.º 14.133/2021](#) fez distinção clara entre os responsáveis pelo recebimento provisório e pelo recebimento definitivo.

O recebimento provisório deve ser feito pelo fiscal, que é quem acompanhou e fiscalizou a execução do objeto. Trata-se apenas da transferência de posse do objeto para que posteriormente seja efetuada a verificação meticulosa que resultará na rejeição do objeto ou no seu recebimento definitivo. Nesse sentido, a lei não fez qualquer menção ao número de fiscais, mas exigiu que quem receba provisoriamente seja fiscal. Quanto ao recebimento definitivo, o legislador determinou expressamente que o ato deva ser feito por servidor ou por comissão designada pela autoridade competente e a citação de uma comissão, nesse caso, está posta para chamar a atenção de que um recebimento definitivo somente ocorre após a inspeção meticulosa do objeto, que a depender de sua complexidade fará necessária uma ação conjunta de mais de um servidor. A citação de servidor ou comissão, não havendo referência ao fiscal, é reflexo do princípio da segregação de funções, pois aquele que fizer o recebimento definitivo deve verificar não só o objeto entregue provisoriamente, mas também o resultado da fiscalização, tanto que durante a inspeção os responsáveis pelo recebimento definitivo deverão verificar o relato documentado do fiscal.

É admissível que o um fiscal apenas integre a comissão de recebimento definitivo, mas em nenhuma hipótese, que seja o único servidor a receber definitivamente o objeto.

Havendo gestor do contrato, sem atividade concomitante de fiscalização administrativa, ele poderá fazer o recebimento definitivo. Ao contrário, outro servidor, deverá compor uma comissão, junto do gestor do contrato, para receber definitivamente o objeto.

O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato. Disso decorre a garantia do objeto.

Quando a contratada não atender integralmente aos critérios de aceitabilidade estabelecidos no termo de referência, e desde que a Administração entenda que não implique em prejuízo à Administração, o serviço poderá ser recebido, ficando a contratada sujeita à aplicação de penalidades.

### 3.14 DO JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO.

A contratação em estudo, especialmente quanto à elaboração de projetos, é evidentemente caracterizada por ser um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.

São serviços que devem ser executados por empresa de arquitetura e engenharia, tecnicamente capacitada e com quadro técnico de profissionais especializados nas áreas de arquitetura e engenharia, e com experiência comprovada na execução de anteprojeto, projeto básico, projeto executivo, além de projeto de aprovação em órgãos públicos (Prefeitura, Corpo de Bombeiros etc.) de reformas desde pontuais a gerais, bem como projeto de novas edificações, cobrindo a entrega completa de documentos técnicos que garanta a finalidade pretendida de cada uma dessas fases.

Mais que um projeto, a contratada terá como obrigação a elaboração de todos os projetos do PJES, exceto algum que a Administração escolha contratar em particular por força de alguma motivação específica ou estratégica.

As contratações de projetos feitas pelo PJES nunca utilizaram o critério de julgamento por técnica e preço, exceção feita à contratação de um projeto para a reforma geral do Fórum de Vitória, que acabou de ser licitado e, num primeiro momento, já demonstrou indícios de bom resultado futuro ao selecionar uma empresa que demonstrou um histórico de relevantes serviços executados e com êxito. Anteriormente, escolha do licitante vencedor era feita, dentre os qualificados, pela proposta de menor preço. Esse foi um dos fatores que contribuíram para as diversas falhas apresentadas, pois não houve prioridade para a escolha de alguém com maior capacidade de execução do serviço. Na verdade, exceto pelo rito da Concorrência na [Lei n.º 8.666/1993](#), que primeiro executa a qualificação técnica dos licitantes, a escolha se dava pelo menor preço, forçando um resultado não muito diferente do pregão, sendo causa de fragilidade da escolha do licitante vencedor.

Na [Lei n.º 14.133/2021](#), consta no art. 37, § 2º que:

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

- I - melhor técnica; ou
- II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”

A citadas alíneas são:

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

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

[...]

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

Com a contratação será superior aos R\$ 300.000,00 e devido às características citadas, torna-se imperativo que a técnica e preço seja o critério de julgamento a ser utilizado, favorecendo a técnica.

### 4- LEVANTAMENTO DO MERCADO:

As possibilidades que o mercado oferece já são de conhecimento da Secretaria de Engenharia, Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos. Diversas empresas prestam serviços de elaboração de projetos, assim como

de fiscalização de obras e ser viços de engenharia, sendo este último uma atividade mais simplificada.

As informações a serem atualizadas junto ao mercado são apenas quanto aos custos envolvidos. Nesse sentido foram feitas pesquisas de preço em:

- tabelas de preços referenciais oficiais do SINAPI (competência 07/2023);
- tabelas de preços referenciais oficiais do DER-ES (competência 05/2023);
- Convenções Coletivas de Trabalho do setor da construção civil no Estado do Espírito Santo;
- Convenções Coletivas de Trabalho do setor de transporte no Estado do Espírito Santo;
- Convenções Coletivas de Trabalho dos técnicos industriais no Estado do Espírito Santo;
- Convenções Coletivas de Trabalho dos engenheiros no Estado do Espírito Santo.

## 5- DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO:

A contratação deve fornecer ao PJES condições para prover elevado nível de disponibilidade de serviços de elaboração de projetos e de fiscalização de obras e serviços de engenharia, por meio da disponibilidade plena e célere de tais serviços, complementando a **estrutura do PJES**, que possui atribuições de planejamento e fiscalização.

## 6- ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

### 6.1 Projetos.

- Para o ano de 2024.

Área para elaboração de projetos, sob demanda: 31.520 m².

- Para o ano de 2025.

Área para elaboração de projetos, sob demanda: 13.882 m².

- Contingência - estimativa de demandas não previstas, sob demanda: 10% do previsto para 2024 e 2025.

- Estimativa para deslocamentos, sob demanda: 4.620 km.

### 6.2 Fiscalização.

- Postos sem dedicação exclusiva, sob demanda: 6 postos.

Estimativa de deslocamento, sob demanda, em 2024 e 2025: 48.000 km.

- Postos com dedicação exclusiva, sob demanda: 11 postos.

Estimativa de deslocamento, sob demanda, em 2024 e 2025: 144.000 km.

Estimativa de pernoite, sob demanda, em 2024 e 2025: 792.

## 7- ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

### 6.1 Projetos.

- Para o ano de 2024.

Área para elaboração de projetos, sob demanda: 31.520 m².

Valor destinado: R\$ 3.098.861,56.

- Para o ano de 2025.

Área para elaboração de projetos, sob demanda: 13.882 m².

Valor destinado: R\$ 642.124,69.

- Contingência - estimativa de demandas não previstas, sob demanda: R\$ 375.202,64 (10% do previsto para 2024 e 2025)

- Estimativa para deslocamentos, sob demanda: R\$ 11.040,12.

- Total para projetos, sob demanda: R\$ 4.127.229,01.

## 6.2 Fiscalização.

- Postos sem dedicação exclusiva, sob demanda: 6 postos.

Estimativa para postos de trabalho, sob demanda, em 2024 e 2025: R\$ 49.749,27.

Estimativa de deslocamento, sob demanda, em 2024 e 2025: R\$ 114.702,53.

- Postos com dedicação exclusiva, sob demanda: 11 postos.

Estimativa para postos de trabalho, sob demanda, em 2024 e 2025: R\$ 2.836.323,02.

Estimativa de deslocamento, sob demanda, em 2024 e 2025: R\$ 344.107,58

Estimativa de pernoite, sob demanda, em 2024 e 2025: R\$ 165.637,50.

- Total para fiscalização, sob demanda: R\$ 3.510.519,89.

## 6.3 Total da contratação.

Total para 2024 e 2025: R\$ 7.637.748,90.

## 8- JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

No item 2 deste estudo, foi registrado:

- Que a estrutura do PJES é composta por 113 edificações dos mais variados portes e com milhares de equipamentos.
- Que as edificações estão em péssimo estado, necessitando de muitas intervenções.
- Que em 2010, foi elaborado um plano de adequação, o Plano de Obras, fruto de um acompanhamento feito pelo CNJ, registrado por meio da Resolução n.º 012/2011 (TJES), documento 1725688 e que esse plano sofreu diversas alterações, por força de necessidades surgidas ao longo do tempo, e está em sua 7ª alteração, registrada por meio da Resolução n.º 22/2017 (TJES), documento 1725778.
- Que historicamente, o que tange aos cuidados com suas edificações, o PJES demonstrou:
  - Ausência de adequado estudo e planejamento.
  - Ausência de uma equipe estruturada de planejamento e elaboração de projetos.
  - Ausência de uma equipe estruturada de execução de serviços de engenharia.
  - Ausência de contratações adequadas para satisfazer as necessidades da Administração.
- Que com vistas a busca de eficiência, a [Lei Complementar n.º 566/2010](#), do Estado do Espírito Santo, reestruturou o TJES substituindo os antigos órgãos administrativos por outra estrutura administrativa, melhor e adequada, em consonância com os tempos atuais.



- Que a Diretoria Judiciária de Engenharia e Projetos foi substituída pela Secretaria de Engenharia Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos (SECRENG), um complexo de órgãos contendo:
  - Coordenadoria de Projetos.
    - Seção de Análise e Composição de Custos.
    - Seção de Desenvolvimento de Projetos.
  - Coordenadoria de Fiscalização de Obras.
  - Coordenadoria de Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos.
- Que esses órgãos são compostos majoritariamente por servidores de carreira, num máximo de 48 postos.
- Que os servidores tem trabalhado de forma equivocada, em contradição com a estrutura que foi planejada, causando perdas por baixa eficiência e baixa eficácia.

No contexto sucintamente demonstrado está o ponto de partida para uma mudança nos resultados da gestão predial do PJES. Isso se deve a necessidade de implementar mais soluções como método de trabalho, padronização, disponibilização de ferramentas de gestão como software de gestão de manutenção adequado que tenha por função armazenar dados das edificações e equipamentos e gerenciar programação de serviços e histórico de atividades, cadastro de materiais etc.

Do exposto, e da observação de alguém que realmente conhece a atividade necessária a ser desenvolvida, resta evidente que o grupo descrito foi quantificado de forma reduzida, numa interpretação otimista, dentro da exata necessidade de execução dos serviços a ele atribuído. Ocorre que o PJES incumbiu este mesmo grupo de gerir os contratos relacionados com suas atribuições e isso feriu de morte todo o planejamento de modernização, pois a gestão dos contratos necessários à execução dos serviços contratados toma demasiado tempo da equipe e impede a execução de suas atribuições relacionadas diretamente ao objeto da CGPME. Conforme já registrado em outros estudos desta Secretaria, já coexistiram dezenas de contratações. É fato observável diariamente que muitos integrantes da equipe praticamente nunca exerceram atividades técnicas de engenharia, mas atuaram apenas como almoxarifes de luxo e administradores de atas e contratos. Isso impediu o acompanhamento adequado do desempenho das edificações e dos equipamentos, o planejamento adequado de serviços e a melhoria das práticas de trabalho, resultando numa completa ineficiência da equipe e numa péssima prestação de serviços. Também muitos engenheiros e arquitetos foram desviados para elaborar projetos em sua totalidade, em vez de se dedicarem a tratamento de dados e informações, estudos, contratações e fiscalização, terceirizando a atividade de elaboração de projetos e contratando apoio à fiscalização.

À situação descrita deve ser adicionada a informação de que as contratações então existentes foram fruto das práticas e dogmas existentes no PJES, que não praticava, por vários motivos injustificáveis, as técnicas corretas de planejamento de serviços. Exemplos:

- A manutenção de médio e grande porte era executada por meio de atas de registro de preço. Um erro, pois manutenção está vinculada a previsibilidade e não à eventualidade.
- A manutenção de pequeno porte era realizada por meio de contratos com mão de obra de dedicação exclusiva, que não englobavam o fornecimento de materiais.
- Os materiais não eram fornecidos pela contratada, mas comprados, armazenados e geridos pelo PJES por meio de atas de registro de preços, com mão de obra da CGPME.
- Havia dois, três ou mais contratos para o mesmo objeto, às vezes numa mesma edificação.

Tal situação resultou em dezenas de contratos e atas de registros de preços que deveriam ser geridos pela equipe citada, desvirtuando o trabalho por ela exercido, pois a fim de ser possível a gestão de contratos, os serviços técnicos deixaram de ser executados. Como resultado, os contratos eram geridos, mas não havia serviços bem planejados, acabando por não atender ao interesse público que justificava a existência da equipe.

A fim de amenizar a situação a SECRENG elaborou um plano de implantar dentro dela própria uma equipe reduzida de gestão de contratos e elaboração de termos de referência, com pessoal dedicado a essas tarefas, mas mesmo isso somente será possível se houver a redução do número de contratos. Ao planejar tal situação, concluiu-se que, para alcançar o interesse público que norteou a modernização do PJES é necessário buscar um número de contratações conforme a seguir:

- 01 contrato de execução de serviços de engenharia, principalmente manutenção predial geral.
- 01 contrato de manutenção de sistemas de bombeamento de líquidos;
- 01 contrato de manutenção de portões automatizados;
- 01 contrato especializado de manutenção de subestações de energia elétrica;
- 01 contrato de manutenção de equipamentos de climatização;
- 01 contrato de manutenção de elevadores;
- 01 contrato de manutenção de sistemas de combate a incêndio;
- 01 contrato de elaboração de projetos e de fiscalização de obras e serviços

O objetivo é que tais contratos devem atender a todas as edificações do PJES no estado do Espírito Santo. A existência de apenas oito contratos permitirá que a SECRENG possa destinar uma pequena parcela de seus servidores para exercer, **com exclusividade**, a atividade de gestão de contratos, liberando os demais para o exercício das suas atribuições, que em síntese, dizem respeito ao planejamento e a fiscalização. Essa solução ameniza o problema, pois ainda assim parte do quadro da SECRENG estará desviado para atividades de gestão e não para atividades especializadas de engenharia.

Por serem todos esses contratos de natureza continuada, pois há necessidade permanente dos serviços que por meio deles devem ser prestados, tal atividade trará uma redução substancial no número de licitações, trazendo como efeito colateral a redução de trabalho em outros órgãos ligados aos processos licitatórios, análise de processos de penalidade, pagamento, etc.

A histórica divisão em lotes nas licitações pretéritas era feita sem o devido fundamento e o correto planejamento, originada na falta de conhecimento adequado de planejamento de serviços. Até mesmo a má interpretação de julgados e da lei contribuiu para o erro. A [Lei n.º 8.666/1993](#) prescreve em seu art. 23, § 1º:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

A [Lei n.º 14.133/2021](#) manteve o mesmo princípio:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

A regra a ser observada é a viabilidade técnica e econômica. Se houver inviabilidade de uma boa execução, haverá dinheiro público mal empregado e conforme foi resumidamente demonstrado acima, foi isso que ocorreu no passado do PJES. Não é possível garantir uma boa contratação somente pela existência de um bom contrato, quanto mais quando se tem contratos de qualidade questionável. O tecnicamente viável deve considerar o planejamento técnico, o acompanhamento técnico e a fiscalização, pois no âmbito da engenharia não são atividades meramente administrativas, mas técnicas também e diretamente relacionadas ao serviço contratado.

Não se pode negar que o Poder Público é o maior consumidor de serviços do país, quando desconsiderado o montante de pessoas físicas, e isso acarreta a responsabilidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável, conforme prescrito no art. 5º da Lei Geral de Licitações, mas em que pese a existência de tal princípio, é necessário considerar que junto de promover tal desenvolvimento, por meio da possibilidade de todos os fornecedores contratarem com o Estado, é imperativo atender ao interesse público direto da contratação, que é prover o órgão contratante de soluções para os problemas existentes e não simplesmente trocar um problema por outro, com tem ocorrido no PJES. Historicamente, o recurso financeiro estatal tem servido mais para alimentar o mercado do que para realmente prover o PJES de recursos eficientes que

tornem concreta a boa prestação jurisdicional. A licitação não tem por objetivo precípua regular a economia. Esse é um efeito colateral, secundário, dada a oportunidade gerada pela força econômica do Estado.

No que tange a este estudo, trata a contratação de duas atividades, a elaboração de projetos e a fiscalização de obras e serviços de engenharia. São atividades que podem ser contratada em separado sem nenhum prejuízo. No entanto, a SECRENG pretender reuni-las em uma única contratação por dois motivos:

- Continuar a cumprir o planejamento em curso de redução do número de contratações, para viabilizar a destinação dos servidores de apoio especializados à atividade técnica e a implantação de um núcleo de gestão de contratos dentro da SECRENG, aumento da eficiência e a garantia de boa execução de serviços por parte deste órgão.
- Ter a mesma contratada que elaborou os projetos como fiscalizadora das execuções das obras e serviços que deles se originaram, em apoio à fiscalização da contratante.

Em que pese haver o risco de uma falha na no contrato atingir as duas atividades, é um risco baixo e aceitável. A falha em apenas uma das contratações não teria grande redução de prejuízo ao contratante.

Considerando a dimensão do PJES, não é recomendável que o serviço seja prestado por mais de uma contratada, pois isso seria motivo de problemas na gestão, aumentando o número de contratos e de ações destinadas à sua gestão, prejudicando a execução do planejamento em curso de redução de custos administrativos e aumento de produtividade.

Pelo exposto, tecnicamente há possibilidade e necessidade de que a atividade contratada seja centralizada em uma única contratada para melhor controle das ações e redução dos custos administrativos, tanto financeiros como de pessoal.

Portanto, os itens devem ser agrupados em lote único.

## **9 – CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES**

Atualmente estão em vigor várias contratações correlatas, necessitam de apoio na fiscalização:

- Contrato CF008/2020, processo SEI 7006596-18.2019.8.08.0000, vigente até o dia 11/02/2024
- Contrato CF014/2023, processo SEI 7004661-35.2022.8.08.0000, vigente até o dia 18/05/2024.
- Contrato em licitação, processo SEI 7008713-74.2022.8.08.0000, a substituir os contratos CF008/2020 e CF014/2023.
- Contrato CF030/2023, processo SEI 7006802-27.2022.8.08.0000, locação de UPS.
- Contrato CF032/2023, processo SEI 7004489-93.2022.8.08.0000, manutenção de subestação.
- Contrato a nominar, processo SEI 7000622-58.2023.8.08.0000, manutenção de subestações.
- Outros contratos de gestão da SECRENG.

## **10- ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO**

O atual planejamento estratégico do TJES, aprovado pela [Resolução n.º 12/2021](#) encontra-se disponível no sítio <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/1163393?view=content>.

O Planejamento Estratégico é uma poderosa ferramenta que permite estruturar o caminho de onde estamos hoje para onde queremos chegar. Sendo prática essencial na administração, ele traz diversos benefícios, como elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, bem como o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados. A missão da organização representa um ponto de partida e define a razão da existência da organização. Tendo como base a missão, é estabelecido um macro objetivo a ser alcançado em um determinado período de tempo, que é chamado de visão de futuro.

O alinhamento da contratação com o planejamento estratégico do TJES pressupõe que os resultados gerados pelo processo de licitação terão impacto no planejamento estratégico (missão, visão, objetivos).

O presente projeto tem relação com os objetivos da perspectiva de infraestrutura, pois busca gerar benefícios relacionados a infraestrutura predial, de modo a garantir a funcionalidade dos sistemas

prediais, condições de trabalho adequadas (ventilação, divisão de espaço, acessibilidade, segurança, prevenção de incêndios etc.). De forma mais direta, o projeto tem relação com o objetivo estratégico "Dispor de Infraestrutura que satisfaça as exigências operacionais".

## **11- RESULTADOS PRETENDIDOS**

- Implantar na SECRENG as condições necessárias para a plena execução de serviços de engenharia de que PJES precisa.
- Eliminar a prática equivocada de elaborar projetos com mão de obra dos servidores da SECRENG. Ainda permanecerá a prática de elaboração de projetos de marcenaria até que seja encontrada uma forma adequada de precificação desta atividade.
- Destinar a força de trabalho da SECRENG à dedicação de estudos e planejamento de atividades de engenharia, contratar as soluções com o mercado, acompanhar o desenvolvimento ou execução, fiscalizar as ações e os resultados.
- Elevar a produção de projetos e aumentar os resultados positivos da Secretaria de Engenharia.
- Tonar o PJES totalmente independente quanto à sua capacidade de elaborar projetos e cuidar de suas edificações e equipamentos, sem a necessidade convênios e outras associações.
- Atualizar as informações sobre as edificações.
- Obter dados não registrados sobre as edificações e seus equipamentos.
- Fiscalizar adequadamente as obras e serviços de engenharia.
- Prover o PJES com uma estrutura completa de elaboração de projetos e de fiscalização de obras e de serviços de engenharia.
- Complementar a estrutura própria de engenharia, com serviços operacionais relativos à elaboração de projetos e fiscalização de obras.
- Aumentar a disponibilidade das edificações para a área fim.
- Cumprir o planejamento da Administração.
- Atender bem a população jurisdicionada com edificações adequadas.

## **12- PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO**

Providenciar treinamento de todos os servidores da SECRENG, especialmente os servidores:

- da Coordenadoria de Projetos;
- da Coordenadoria de Fiscalização de Obras.

Os servidores que ocupam cargos de direção deverão conhecer a contratação em detalhes.

## **13- POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E TRATAMENTOS**

Os serviços não serão causa de geração de impactos ambientais diretos.

O serviço de elaboração de projetos tem o potencial de ser causa de impacto ambiental indireto ao definir as técnicas de construção. O tratamento deve ser o estudo e aplicação de normas adequadas à redução de impacto ambiental nas atividades de construção civil.

## **14- DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE**

Com fundamento nas informações postas neste Estudo Técnico Preliminar, é declarada a sua viabilidade.

## **15- ANEXOS**

Estão anexos a esse Estudo Técnico Preliminar os documentos:

- 1725688, plano de obras original, Resolução n.º 012/2011;
- 1725778, cópia da 7ª alteração do Plano de Obras.

**16- RESPONSÁVEIS**

Indicar nome, cargo, matrícula e e-mail dos responsáveis pela elaboração do ETP.



Documento assinado eletronicamente por **STEVAN ROCHA DEORCE, ASSESSOR JUDICIARIO**, em 28/09/2023, às 16:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sistemas.tjes.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sistemas.tjes.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1325667** e o código CRC **898C1704**.