



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 23/2021 - PGDF/PGCONS

PARECER REFERENCIAL.  
ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E  
CONTRATOS. SECRETARIA DE ESTADO DA  
EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL.  
CONCORRÊNCIA. CONSTRUÇÃO DE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO PARA PRIMEIRA  
INFÂNCIA (CEPI) - TIPO 01. PROGRAMA  
PROINFÂNCIA/FNDE. PORTARIA PGDF N.  
115/2020.

1. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal é competente para emitir pareceres referenciais quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para as quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos (art. 4º, XXVIII da LC 395/2001 c/c ar3go 7º da Portaria PGDF n. 115, de 16 de março de 2020)

2. Parecer que, além de se prestar ao endereçamento jurídico do caso concreto encaminhado, serve como referencial para os demais processos que, noticia a Pasta, versam sobre objeto semelhante, isto é, construção de Centro de Educação para Primeira Infância - TIPO 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado mediante concorrência.

2. Com a emissão de parecer referencial, fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de

ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

3. Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração instruir o processo com (a) cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do Procurador-Geral Adjunto; e (b) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.

Excelentíssima Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva,

## 1 RELATÓRIO

Através do Ofício Nº 2861/2021 - SEE/GAB/ASTEC (SEI 71941421) e para fins de atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal encaminha a esta Procuradoria minuta de edital de licitação, na modalidade concorrência, voltada à *"contratação de empresa especializada para obra de construção de CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância – tipo 1, do programa PROINFÂNCIA/FNDE, com área de 5.504,58 m<sup>2</sup>, localizado na praça de atividades 04, lote 02 – Jardins Mangueiral, São Sebastião, RA XIV - DF, e área construída de 1.708,42 m<sup>2</sup>, onde será implantado o projeto padrão de CEPI, constando de estacionamento com vagas reservadas para pessoas com deficiência, idosos, motos e embarque/desembarque, guarita com sanitário, paraciclo, mastro de bandeiras, parquinho, duchas infantis, pátio descoberto, pátio coberto, bancos, lixeiras, postes de iluminação, torneiras de jardim, grelhas para captação de água pluvial, castelo d'água, central de gás, hortas, canteiros e área verde com tratamento paisagístico. contém ainda, fechamentos com gradil e muro, calçadas e desníveis tratados em conformidade com a NBR 9050. O projeto padrão do FNDE consta de edificação térrea composta por 10 salas de atividades para a educação infantil, sala multiuso, direção, secretaria, sala de professores, sala multiuso, solários, solários, fraldários, lactário, sala de amamentação, refeitório, pátio coberto, sanitários para alunos e sanitários para professores/comunidade, sanitários PCD, playground, cozinha, despensa, rouparia, lavanderia, vestiários e copa para os funcionários. conforme condições estabelecidas no edital e seus anexos"* (cf. item 2 da minuta de edital SEI 66355358).

De acordo com o item 01 do Projeto Básico (SEI 65721060), a contratação justifica-se porque, além de importante a ampliação do atendimento ao ensino infantil, há demanda da própria comunidade do Jardins Mangueiral - São Sebastião para construção de CEPI na região. Ainda consoante o Projeto Básico, item 5, a despesa está estimada em R\$ 6.051.079,31 (seis milhões, cinquenta e um mil, setenta e nove reais e trinta e um centavos).

*"Será vencedora do certame a licitante que apresentar o menor preço global para*

*execução da obra e atender a todas as exigências do Edital"* (cf. item 10.3.2 do Projeto Básico).

A douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta Consultante exarou manifestação sobre a minuta de edital e a pretensão de contratação (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101)

Calha registrar que, no aludido ofício de encaminhamento dos autos a esta Casa Jurídica, a Senhora Secretária de Estado, além de solicitar prioridade na tramitação do feito, indagou da possibilidade de o opinativo servir como "*padrão/parâmetro para os demais casos*", haja vista a existência de outros 8 processos com objeto semelhante ao destes autos.

Foi emprestada a prioridade solicitada pelo órgão consultante.

Em síntese, o relatório.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Limites do opinativo**

A presente análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento encaminhado à legislação regente da espécie.

Assim, aspectos estritamente técnicos relacionados ao objeto da licitação (a exemplo da correção da estimativa de preço ou da adequação dos elementos que compõem a descrição do objeto), bem como a conveniência e a oportunidade da contratação, fogem da alçada deste opinativo, sendo de inteira e exclusiva responsabilidade do administrador.

### **2.2 Da possibilidade do opinativo funcionar como padrão. A Portaria PGDF n. 115/2020 e os "pareceres referenciais".**

No expediente de encaminhamento do feito a esta PGDF, a Senhora Secretária de Estado indaga da possibilidade de este opinativo servir como "*padrão/parâmetro para os demais casos*", haja vista haver, na Pasta, mais 8 processos com objeto semelhante, isto é, voltados à construção de CEPI TIPO 1, do programa PROINFÂNCIA/FNDE.

Avalia-se haver suporte jurídico para a sistemática proposta. Com efeito, a Portaria PGDF n. 115/2020 admite a emissão de "pareceres referenciais" para casos tais, conforme prevê seu art. 7º:

Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Não havendo variação dos pressupostos fáticos e jurídicos, efetivamente não faria sentido haver diversos pronunciamentos do Órgão Central do Sistema Jurídico do Poder Executivo do Distrito Federal, é dizer, desta Procuradoria Geral (LODF, art. 110), o que constituiria odiosa burocracia

atentatória do princípio constitucional da eficiência. Não por outro motivo, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) expressamente determinou que "*Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes*" (art. 25, §1º).

Entretanto, tendo em vista a *especificidade* dos autos e da minuta encaminhada, opina-se, no momento, que o presente parecer sirva enquanto referencial apenas para os processos de contratação com objeto similar existentes na SEE/DF, isto é, construção de CEPI tipo 1 do programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado mediante concorrência. Para tanto, insiste-se, é pressuposto que tais outros processos de contratação não apresentem variação fática e jurídica e contem com instrução semelhante à do presente feito, inclusive no que diz respeito às minutas de edital e de contrato.

Lembra-se, a propósito da utilização de pareceres referenciais aprovados por esta PGDF, da rotina descrita pela Portaria PGDF n. 115/2020, inclusive da necessária declaração a ser firmada pela autoridade competente da Pasta:

Art. 9º Fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, se houver parecer referencial, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Parágrafo único. Para utilizar o parecer referencial a Administração Pública deverá instruir o processo com:

I - cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto;

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.

## **ANEXO**

### **DECLARAÇÃO DE ENQUADRAMENTO NOS PARÂMETROS DOS PARECERES REFERENCIAIS**

DECLARO ter utilizado no âmbito deste procedimento administrativo de número xxxxx (indicar o número do procedimento administrativo), o parecer referencial cujo objeto é xxxxx (indicar a matéria objeto do parecer referencial), disponibilizado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal em seu sítio eletrônico.

DECLARO, ainda, que foram seguidas todas as orientações jurídicas uniformizadas no instrumento paradigma, consubstanciadas no Parecer Referencial nº XXX, e que o presente expediente constitui matéria com repetição em múltiplos processos e com variáveis pouco significativas.

(Local), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
Nome do Gestor

## **2.3 Fase interna da licitação**

A licitação é didaticamente dividida em duas fases: a interna e a externa.

Na fase interna ou preparatória, desenvolvida apenas no âmbito da Administração, são praticados os atos indispensáveis à definição da licitação e do futuro contrato. A fase externa inicia-se com a publicação do instrumento convocatório e finda com a assinatura do ajuste.

No que diz respeito à fase interna da licitação, no procedimento administrativo encaminhado constata-se, dentre os elementos mais importantes, a presença de: i) Documento de Propriedade do imóvel em que será construído o CAPI (SEI 64771495); ii) Caderno de Especificações (SEI 64850263); iii) Projetos de Arquitetura (SEI 64849603; 64859301); iv) Memorial Descritivo FNDE (64861759); v) Parecer de Anuência do Projeto Arquitetônico de Obra Inicial, homologado, do CBMDF (SEI 64863025); vi) Diversos outros documentos técnicos (memoriais de cálculo, projetos, Relatório de Sondagem); vii) Atesto de Autoria de Projetos, subscrito pela empresa Cinnanti Arquitetura e Engenharia (SEI 64894820); viii) Planilha de Custo com desoneração (SEI 65085420); ix) Planilha de Custo sem desoneração (SEI 65085663); x) Memória de Cálculo Orçamentária (SEI 65085663); xi) Documento do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental - IBRAM, dizendo da desnecessidade de processo de licenciamento ambiental para a construção de CEPI (SEI 65706781); xii) Projeto Básico, com autoria identificada (SEI 65721060) e aprovado pela autoridade competente (SEI 65779419); xiii) informação de existência de disponibilidade orçamentária para custear parte da despesa a ser realizada em 2021 e de compatibilidade da despesa com o PPA 2020-2023 e a LDO 2021 (SEI 65990729; 71016012); xiiii) informação requerida pelo art. 16 da LRF (66077708); xv) autorização de abertura de licitação (SEI 66077008); xvi) ato de designação da comissão de licitação (SEI 66355222); xvii) minuta de edital de licitação e seus anexos (SEI 66355222).

Observa-se ter, a d. AJL/SEE/DF, analisado a fase interna da licitação e lançado considerações (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101). De um modo geral, tem-se por correta a análise empreendida e, dessa maneira, reforçam-se suas recomendações, as quais, portanto, devem ser atendidas pela Pasta.

Faz-se, porém, uma ressalva quanto à sugestão feita a propósito da composição da Comissão Permanente de Licitação.

Segundo o referido órgão de assessoramento: "*Outrossim, releva notar que a publicação do ato de designação e composição da Comissão Permanente de Licitação encontra-se no doc. SEI 66355222, de modo que não foi comprovado que pelo menos 1 (um) dos membros da referida comissão é detentor de qualificação no ramo do objeto da licitação*".

Ocorre que, s.m.j., a Lei n. 8.666/93 traz exigência diversa: que sejam membros da comissão ao menos "02 [...] servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação" (art. 51, *caput*, da Lei n. 8.666/93). É dizer, de acordo com lei nacional das licitações e contratos administrativos: i) ao menos 02 membros (e não apenas 01) deverão ser servidores permanentes qualificados integrantes do órgão licitante; ii) *não é exigido* que um desses servidores seja detentor de qualificação "*no ramo do objeto da licitação*" (embora, claro, melhor ainda se o for).

Assim, recomenda-se apenas seja verificado pelo órgão consulente o atendimento às exigências do *caput* do art. 51 da Lei n. 8.666/93. Por oportuno e por precaução, recomenda-se seja verificado também o atendimento ao disposto no §4º do aludido dispositivo (§ 4º *A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente*).

Entretanto, ainda relativamente à fase interna da licitação, são feitas as seguintes sugestões:

a) Apesar de toda a documentação técnica acostada aos autos, recomenda-se seja **certificado** se o objeto da contratação está descrito com nível de precisão adequado quanto à quantidade e qualidade esperadas, **inclusive no que diz respeito aos dados, informações e projetos necessários**,

a fim de evitar, tanto quanto possível, futuras divergências entre os contratantes e mesmo aditivos contratuais derivados de um planejamento insatisfatório. Recomenda-se, inclusive, verificar se, de fato, **estão estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, conforme exigência do art. 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/93** Essa certificação por parte da Pasta consulente é tanto mais recomendável tendo em vista o fato de boa parte da documentação técnica ter sido elaborada por empresa privada contratada.

b) Relativamente às planilhas estimativas acostadas aos autos (SEI 65085420, 65085663), observa-se terem sido elaboradas por empresa privada, tanto que consta o seu logotipo nos aludidos documentos.

Quanto a essas planilhas, em primeiro lugar, devem ser identificadas as *peessoas* responsáveis por sua elaboração, bem como a respectiva qualificação.

Em segundo lugar, deve o setor técnico da Secretaria atestar a *confiabilidade* das planilhas, isto é, deve manifestar-se *conclusivamente* sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

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

No particular, lembra-se que, de acordo com o TCDF, para a orçamentação de obras e serviços de engenharia, a consulta a outras tabelas de preços oficiais e fornecedores privados, nessa ordem, somente deve ocorrer subsidiariamente. Nesse sentido, por exemplo, a Decisão TCDF nº 3394/2017: "*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia: c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo*". Cumpre, então, verificar se essa orientação do TCDF foi atendida.

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

c) Reforça-se a recomendação constante da Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101, no sentido de todos os documentos técnicos terem sua *autoria* identificada, inclusive com indicação da respectiva *qualificação* do autor.

d) Relativamente às questões orçamentárias, extrai-se do documento SEI 71016012, subscrito pela Diretoria de Execução e Controle Orçamentário e Financeiro da SEE/DF, a seguinte declaração:

Considerando o Despacho - SEE/SIAE (70993798), em que informa que " que em vista do tempo necessário para os atos relacionados aos trâmites administrativos visando à licitação da obra objeto dos autos em questão, bem como a formalização do contrato **no ano de 2021, será utilizado o valor de R\$ 160.508,07** (cento e sessenta mil quinhentos e oito reais e sete centavos)".

Desta forma, retifico a Disponibilidade Orçamentária n.º 1679/2021 - SEE/SUAG/DICOF (65990729) e informo que a referida dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária nº 6.778, de 06 de janeiro de 2021 (LOA 2021), é compatível com o Plano Plurianual Lei nº 6.490, de 29 de Janeiro de 2020 (PPA 2020-2023), bem como com a Lei de Diretrizes

Orçamentárias nº 6.664, de 03 de setembro de 2020 (LDO 2021), conforme Programa(s) de Trabalho abaixo relacionado(s), na Unidade Orçamentária 18101, e encontra-se disponível para o exercício de 2021, conforme quadro a seguir:

<b>Programa de Trabalho: 12.368.6221.3982.0001 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADE ESCOLAR- REDE PÚBLICA- DISTRITO FEDERAL- OCA</b>		
Fonte: 103 160.508,07	Natureza da despesa: 4.4.90.51	R\$
<b>160.508,07</b>		<b>Total: R\$</b>

Quanto ao valor restante, de **R\$ 5.890.571,24 (cinco milhões, oitocentos e noventa mil quinhentos e setenta e um reais e vinte e quatro centavos)**, a ser executado em 2022, deverá constar na LOA2022.

No ponto, reforça-se a recomendação, constante do documento SEI 66077075, no seguinte sentido:

Quanto às **informações de créditos orçamentários referentes ao Exercício Financeiro de 2022**, a Subsecretaria de Infraestrutura Escolar - SEE/SIAE deverá apresentar, junto à área técnica de planejamento da SEEDF, sua inclusão na fase de elaboração da Proposta Orçamentária de 2022, conforme orientação disposta na Disponibilidade Orçamentária n.º 1679/2021 - SEE/SUAG/DICOF (65990729), devendo ser ratificadas em momento oportuno pelo Ordenador de Despesas no Exercício Orçamentário equivalente.

Em relação à estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I, da LRF) e à declaração de adequação orçamentária e *financeira* com a LOA, e de compatibilidade com o PPA e a LOA (art. 16, II, da LRF), sugere-se seja confirmado o atendimento das orientações constantes da própria LRF, a seguir transcritas:

art. 16 [...]

[...]

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

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

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

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

Fundamental: em cada processo licitatório em que o presente parecer for utilizado como referencial,

deverá o órgão consultante, previamente à publicação do respectivo edital, comprovar a existência de recursos orçamentários para custear a despesa e produzir a documentação reclamada pelo art. 16 da LRF.

e) Observa-se ter sido fixado um BDI 26,22%. A definição adequada do BDI é matéria de índole eminentemente técnica e, portanto, de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consultante.

Entretanto, a título de contribuição ao gestor público nessa sua tarefa, apontam-se as seguintes diretrizes, à luz da jurisprudência dos tribunais de contas: a) o BDI deve ter nível de detalhamento adequado (Decisões TCDF ns. 1320/2018, 4757/2016, 2533/2015 e 4979/2015); b) os itens que sejam quantificáveis devem ser discriminados na planilha orçamentária, e não no BDI (Acórdão TCU n. 1.762/2010 – Plenário); c) os itens administração local, instalação de canteiro e acampamento e mobilização e desmobilização de obra não devem compor o BDI, mas sim constar da planilha orçamentária de forma destacada (Acórdão TCU n. 2842/2011 – Plenário); d) os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassados à contratante (Súmula 254 do TCU e Decisão TCDF 453/2015).

f) No Projeto Básico, não se compreendeu o sentido e o alcance do item 13.5, de seguinte teor: "*13.5 Não será pago material posto obra*". Recomenda-se a revisão do item, de modo a ser aclarado.

g) Os itens 14.1.1 ao 14.1.4.10 do Projeto Básico aparecem descontextualizados. É preciso situá-los no contexto da redação do documento. A mesma observação vale para o item 14.2.1.

h) Assim dispõe o item 1.3, "K", do Caderno de Especificações (SEI 64850263):

#### **K. SUBCONTRATADA**

1. A Contratada não poderá subempreitar o total da obra/serviço a ela adjudicado, salvo quanto aos itens os quais, por sua especialização, requeiram o emprego de firmas ou profissionais especialmente habilitados e mediante prévia autorização da SEDF/DIREDE.

2. A responsabilidade sobre os serviços supracitados não será transferida, perante SEDF, aos subcontratados, devendo exclusiva e diretamente a Contratada responder pela fiel observância das obrigações contratuais.

No ponto, adverte-se o órgão consultante que a admissão de subcontratação deve ser tecnicamente justificada nos autos, além de serem delineados, de antemão (fase de planejamento da contratação), os percentuais e os serviços passíveis de subcontratação (Decisão TCDF 4427/2017). Nessa tarefa, devem ser observadas as diretrizes da Decisão Normativa TCDF n. 02/2012:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

[...]

b) Quanto à subcontratação:

b.1. Considerar ser possível a subcontratação parcial desde que:

1 - seja prevista no instrumento convocatório (edital) e no contrato, indicando o limite percentual admitido em relação ao valor do objeto da licitação;

2 - haja, no processo administrativo de licitação, justificativa formal da Administração Pública, devidamente fundamentada, demonstrando a necessidade e a viabilidade de se adotar tal prática;

3 - não fique configurada burla à licitação;



4 - não haja prejuízo para a Administração Pública, quanto à qualidade do objeto;

5 - não haja alteração dos termos inicialmente ajustados;

b.2. Observar que:

1 - é possível a subcontratação de partes de obra, serviço ou fornecimento os quais foram objeto de comprovação de capacidade técnica quando da realização do procedimento licitatório;

2 - em caso de subcontratação, esta deve efetivar-se, também, mediante contrato celebrado entre a contratada e a subcontratada, e, somente após verificado, pela Administração, em relação ao serviço subcontratado, o atendimento das condições de habilitação indicadas nos incisos I, II, IV e V do art. 27 da Lei nº 8.666/93, constantes do edital e impostas às concorrentes do certame;

Uma ressalva. Quanto ao item b.2.1 da referida decisão normativa, observa-se que, em decisão posterior, a Corte de Contas distrital não admitiu a "*subcontratação daqueles serviços para os quais foram exigidos atestados na fase de qualificação técnica*" (Decisão TCDF n. 4269/2014), devendo o órgão consulente levar em conta esse posicionamento mais recente.

Com essas ponderações, deverá o item 1.3, "K", ser reescrito.

i) Há divergência entre o Projeto Básico (SEI 65721060), a minuta de edital (SEI 66355358) e o Caderno de Especificações (SEI 64850263) quanto à realização de vistoria por parte das licitantes:

#### **Projeto Básico (SEI 65721060)**

8.1.7 Apresentar DECLARAÇÃO de VISTORIA ou de ABSTENÇÃO DE VISTORIA, conforme Modelo constante no Anexo do Edital, assinada por Responsável Técnico da empresa, expressando o pleno conhecimento das condições do local da obra, assumindo todas as responsabilidades.

#### **Minuta de Edital (SEI 66355358)**

5.1.6.7. Apresentar DECLARAÇÃO de VISTORIA (ANEXO IV) ou de ABSTENÇÃO DE VISTORIA (ANEXO V), conforme Modelo constante no Anexo deste Edital, assinada por Responsável Técnico da empresa, expressando o pleno conhecimento das condições do local da obra, assumindo todas as responsabilidades.

#### **Caderno de Especificações (SEI 64850263)**

1. A empresa licitante deverá, antes da licitação:

a) Vistoriar o local da obra/serviço objeto da licitação, devendo verificar todos os seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como as condições necessárias para a sua execução, tais como características de acesso, topografia, condições do terreno etc.

b) Analisar e comparar todos os projetos, especificações e demais elementos integrantes da documentação técnica fornecida pela SEDF/DIARQ referentes à obra/serviço.

c) Emitir Declaração de Vistoria, conforme modelo anexo ao Edital, assinada pelo Responsável Técnico da empresa, expressando inteiro conhecimento das condições a que se referem os itens a e b anteriores.

A divergência deve ser superada com prevalência do disposto no Projeto Básico e na Minuta de Edital.

Entretanto, mesmo o comando do Projeto Básico/Minuta de Edital ainda deve ser alinhado à jurisprudência das Cortes de Contas:

**BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 240/2018 (ACÓRDÃO 2361/2018-TCU-  
PLENÁRIO (REPRESENTAÇÃO, RELATOR MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO  
SHERMAN))**

**INDEXAÇÃO**

Licitação. Habilitação de licitante. *Vistoria*. Vedação. Responsável técnico. Declaração. Assinatura.

**ENUNCIADO**

Nos casos em que a Administração considerar necessária a realização de visita técnica por parte dos licitantes, são irregulares, em regra, as seguintes situações: (i) ausência de previsão no edital de substituição da visita por declaração de pleno conhecimento do objeto; (ii) exigência de que a vistoria seja realizada pelo responsável técnico pela execução da obra; (iii) obrigatoriedade de agendamento da visita ou de assinatura em lista de presença.

**DECISÃO TCDF N. 01/2012**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:

(...) II - determinar (...) que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21.06.93; (...) e) ajuste o anexo XI do edital (Declaração de Visita), aos termos do art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a declaração comprovando que a licitante tomou conhecimento das condições dos locais para a execução do objeto a ser contratado não é restrita ao responsável técnico, podendo esse ser substituído por representante legal da empresa com conhecimento técnico

Também devem ser harmonizadas entre si as disposições constantes do Projeto Básico, da Minuta de edital e do Caderno de Especificações sobre os recebimentos provisório e definitivo das obras.

j) Recomenda-se seja justificado **técnica e economicamente** (art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93) o não parcelamento do objeto da licitação. No ponto, a título de orientação do órgão consulente, lembra-se das determinações contidas na Decisão Normativa TCDF n. 02/2012:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

a) Quanto ao parcelamento:

[...]

a.2. Observar que:

[...]

2 - o bem principal deve ser licitado separadamente dos acessórios e das pertencas, a exemplo de obras e equipamentos, sendo que, em caso da opção pelo não parcelamento, deverá ser demonstrado o custo-benefício dessa escolha sob aspectos de expressividade dos valores envolvidos, incidência de BDI e possibilidade de restrição à competitividade, entre outros, bem como deverão ser apresentados os eventuais impedimentos de ordem técnica e econômica;

a.3. Aceitar as seguintes situações, sem prejuízo de outras, como

justificativas técnicas para o não parcelamento formal:

1 - interferência de uma obra ou serviço em outros a ponto de comprometer suas execuções, a segurança ou a qualidade dos serviços;

2 - interdependência entre os diversos componentes das obras ou serviços, o que transforma o objeto num conjunto indissociável, como a construção de uma única instalação, em que obras e serviços devem ser executados de forma sincronizada, sob pena de comprometer o resultado esperado, tanto em termos de cumprimento de cronograma, quanto em relação à qualidade dos serviços e à perfeita delimitação da responsabilidade técnica;

3 - realização de serviços indissociáveis, com interdependência entre seus componentes, onde a execução de um dos itens leva a consequências imprevisíveis na execução de outro(s), necessitando evidenciar os aspectos de ordem técnica que inviabilizam a integração de obras, serviços e equipamentos executados/fornecidos por diferentes empresas; na medida do possível, essa demonstração deve ser realizada considerando cada obra ou serviço em relação aos demais itens componentes do objeto;

4 - atendimento do princípio da padronização, visando assegurar a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho entre todas as obras civis de instalações prediais, cujas unidades devem funcionar em perfeita integração e de forma a não trazer risco ao funcionamento dos sistemas;

Sobre o tema do parcelamento, lembra-se, ainda, do teor da Súmula n. 253 do TCU, cujo cumprimento deverá ser confirmado pelo setor técnico competente do órgão consulente:

**SÚMULA TCU 253: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. (negritou-se).**

l) Deve ser inserida, no Projeto Básico e na minuta de contrato, a obrigação de a contratada atender à exigências da Lei Distrital n. 6.679/2020, de seguinte teor:

Art. 1º Todos os órgãos da Administração Pública direta, indireta e fundacional do Distrito Federal devem exigir das empresas vencedoras de processos licitatórios pertinentes a obras e serviços, inclusive de publicidade, como condição para assinatura de contrato, a comprovação ou o compromisso de adoção de mecanismos para garantir a equidade salarial entre homens e mulheres com o mesmo cargo, atribuições e tempo de serviço, e com grau de instrução iguai ou equivalente.

Art. 2º A empresa vencedora de processo licitatório deve comprovar documentalmente o cumprimento da exigência de equidade salarial em seu quadro de funcionários no prazo de 5 dias, contado da publicação do resultado da licitação e prorrogável, justificadamente, por igual período e uma única vez, por meio de:

I – documento assinado por contador responsável, contendo o nome de todos os funcionários e respectivos cargos, tempo de serviço, grau de instrução, raça declarada e remuneração;

II – relatório sobre ações afirmativas adotadas para garantir a igualdade de condições no ingresso e na ascensão profissional, e o combate às práticas discriminatórias, inclusive de raça, e à ocorrência de assédios moral e sexual na empresa, pelo menos nas áreas de:

- a) política de benefícios;
- b) recrutamento e seleção;
- c) capacitação e treinamento.

§ 1º A empresa que não conte com mecanismos de garantia de equidade salarial no ato do chamamento para assinatura do contrato pode apresentar, no mesmo prazo estabelecido no caput, plano para adoção das ações elencadas no inciso II, ou outras que visem ao alcance do mesmo objetivo, com prazo para implantação de no máximo 90 dias.

§ 2º O plano para adoção das ações afirmativas apresentado pela empresa vencedora deve constar de cláusula do contrato a ser assinado com a Administração Pública, e o não cumprimento dele enseja rescisão do contrato e demais consequências legais.

Art. 3º A exigência de que trata o art. 1º e os prazos para comprovação de seu atendimento devem constar dos editais de licitação publicados pelos órgãos públicos do Distrito Federal.

Art. 4º A empresa vencedora de processo licitatório que não aceite as condições impostas por esta Lei fica impedida de assinar o respectivo termo de contrato, ficando a Administração Pública autorizada a convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação, de acordo com o disposto pela Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sobre nuances interpretativas dessa lei distrital, vide Parecer n. 200/2021-PGDF/PGCONS.

## **2.4 A minuta de edital de licitação e seus anexos**

O instrumento convocatório regula todo o procedimento licitatório e o contrato dele advindo, não podendo, Administração e administrados, dele se apartar (princípio da vinculação ao instrumento convocatório, art. 41, Lei n. 8.666/93). Daí se percebe sua relevância singular e a necessidade de estar perfeitamente ajustado à legislação de regência.

A minuta de edital encaminhada (SEI 66355358) foi analisada pela douta AJL/SEE/DF (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101). De um modo geral, tem-se por correta a análise empreendida e, dessa maneira, reforçam-se suas recomendações, as quais, portanto, devem ser atendidas pela Pasta. Com apenas duas exceções.

Primeira exceção. A douta AJL/SEE/DF fez a seguinte recomendação:

Item 5.1.6.9.2 e seguintes do edital exigem que o responsável técnico trabalhe para a sociedade ou já tenha figurado como responsável técnico

da empresa. No entanto, recomenda-se que tais itens sejam reelaborados à luz do entendimento do TCU nos acórdãos 80/2010, 103/2009, 170/2007 e Acórdão 73/2010 e Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS, pois é desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços.

Ocorre que o referido item do edital já admite a demonstração do vínculo mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços. Confira-se no trecho sublinhado:

5.1.6.9.2. O(s) Responsável(eis) Técnico(s) indicado(s) deverá(ão) fazer parte do quadro de funcionários da Empresa;

5.1.6.9.2.1. O vínculo empregatício do (a) Responsável (ies) Técnico (s) dar-se-á com a comprovação do vínculo do profissional pertencente ao quadro permanente das licitantes que poderá ser demonstrado no ato da assinatura do contrato, indicados para fins de comprovação de capacidade técnico — profissional, mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum, com prazo mínimo de duração determinado, de modo a garantir a permanência do profissional durante a execução dos serviços objeto desta licitação, ou por meio de cópia autenticada da CTPS — Carteira de Trabalho e Previdência Social para o empregado e no caso de sócio ou proprietário a comprovação deverá ser feita por intermédio do Contrato Social da Empresa, admitida a substituição do(s) Responsável (ies) Técnico (s) por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no § 10 do art. 30 da Lei nº 8.666/1993. (sublinhado nosso)

Portanto, a recomendação em comento já está atendida.

Segunda exceção. A douta AJL/SEE/DF fez a seguinte recomendação:

- Item 24.8. Prevê a possibilidade de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, no percentual de até 30% da obra, o que é repetido na cláusula 11.8 do Contrato em anexo à minuta de edital. No entanto, recomenda-se que a respectiva área técnica justifique melhor a previsão de tal possibilidade, mormente em percentual expressivo, como no caso, sob pena de desvirtuar o objeto licitado, nos termos do Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS;

Na percepção deste Procurador, na realidade, tanto a minuta de edital quanto a Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO parecem não captar, em sua inteireza, o significado da "*subcontratação compulsória*" prevista na Lei Complementar n. 123/2006 e na Lei Distrital n. 4.611/2011.

Em primeiro lugar, tenha-se que a "*subcontratação compulsória*" de microempresas e empresas de pequeno porte é uma das formas legais previstas de facilitar o "*acesso aos mercados*" às entidades preferenciais. Essa facilitação do acesso aos mercados, nota-se, foi um dos meios encontrados pelo legislador para dar vazão a comandos *constitucionais*, quais sejam, aquele que diz ser princípio da ordem econômica o "*tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*" (CF-88, art. 170, IX), e aquele que determina à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a dispensa, "*às microempresas*

e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado" (CF-88, art. 179). Por conseguinte, quando o administrador fixa, num determinado edital de licitação, a exigência de subcontratação compulsória de microempresas e empresas de pequeno porte, está apenas, com suporte na lei, concretizando o comando constitucional determinante do tratamento jurídico diferenciado e facilitado a essas entidades.

É essa, portanto, a justificativa para uma tal eventual exigência editalícia. Destaca-se que a Lei Distrital n. 4.611/2011 determina, inclusive, um *percentual mínimo*, por exercício financeiro e por unidade orçamentária, de aplicação do tratamento diferenciado e favorecido consistente em contratação exclusiva, cota reservada e subcontratação compulsória:

Art. 23. O tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado às entidades preferenciais será concedido, independentemente do direito de preferência e de saneamento, nos percentuais de no mínimo 10% (dez por cento) e no máximo 25% (vinte e cinco por cento) do gasto público com contratações.

§ 1º O tratamento favorecido e diferenciado a que se refere este artigo será implementado por meio de contratação exclusiva, cota reservada e subcontratação compulsória.

§ 2º O limite percentual a que se refere este artigo será aferido por exercício financeiro e por unidade orçamentária.

§ 3º Atingido o limite percentual, será publicado ato na imprensa oficial, enviando-se cópia às entidades representativas e incentivadoras do setor. (sublinhado nosso)

Mesmo o limite de até 30% para a subcontratação compulsória tem respaldo legal (art. 27, *caput*, da Lei n. 4.611/2011). Assim, quanto à subcontratação compulsória prevista no item 24.8 da minuta de edital, a recomendação que se faz ao órgão consulente é no sentido da observação do regramento constante do art. 27 da Lei Distrital n. 4.611/2011:

Art. 27. O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto.

§ 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral.

§ 2º Na fase de habilitação, o licitante indicará as entidades que subcontratará, com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores.

§ 3º O contratado ficará responsável por verificar a habilitação das subcontratações que realizar, sem prejuízo da fiscalização sob responsabilidade do órgão contratante.

§ 4º Assinado o contrato, serão emitidas as notas de empenho em favor do contratado e, no caso das entidades preferenciais, também empenho direto em favor das subcontratadas.

§ 5º No pagamento de cada etapa ou parcela, será verificada a regularidade com a seguridade social e o cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada e da subcontratada em relação ao efetivo de pessoal que contratar.

§ 6º No caso das entidades preferenciais subcontratadas, será concedido, se necessário, o direito de saneamento a que se refere esta Lei.

§ 7º A empresa contratada deverá substituir a subcontratada, na parcela referente à subcontratação compulsória, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, salvo se demonstrar a inviabilidade da substituição.

§ 8º A extinção da subcontratação a que se refere o parágrafo anterior deverá ser justificada e comunicada à Administração no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 9º A empresa contratada responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação, podendo recomendar ao órgão contratante, justificadamente, suspensão ou glosa de pagamentos.

§ 10. Não se aplica a exigência de subcontratação compulsória quando o licitante for entidade preferencial.

§ 11. Não se exigirá a subcontratação compulsória:

I – para o fornecimento de bens;

II – quando for inviável, sob o aspecto técnico;

III – quando representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, de forma devidamente justificada.

Art. 28. Não se aplica o disposto neste capítulo quando:

I – estudo prévio indicar que não será vantajoso para a Administração ou representará prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

II – o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar os objetivos previstos no art. 1º, justificadamente.

Parágrafo único. Para garantir que a aplicação será vantajosa, a Administração indicará o preço máximo que se dispõe a pagar, tendo por balizamento a regra do art. 15, V, da [Lei nº 8.666](#), de 21 de junho de 1993.

Agora – alerta-se desde já – a redação atual do 24.8 trata a subcontratação *compulsória* como providência facultativa a cargo da futura contratada, o que é de todo incongruente ("*a licitante vencedora poderá subcontratar, compulsoriamente, entidade(s) preferencial(is)*"). Se o edital estabelece a exigência de subcontratação *compulsória* de entidades preferenciais, não deve restar qualquer opção à futura contratada senão atender ao comando do instrumento convocatório. Com atenção a essa perspectiva, deverá o item ser reescrito.

Em relação à minuta de edital, são feitas ainda outras recomendações a serem atendidas pelo órgão consulente:

a) Deverão ser verificadas as recomendações feitas a propósito da fase interna da licitação que tenham impacto na minuta de edital, pois não serão repetidas nesta sede. **Essa recomendação é de fundamental importância a fim de evitar disposições conflitantes entre os instrumentos.** Na verdade, convém seja feita uma revisão no Caderno de Especificações, Projeto Básico, Minuta de Edital e Minuta de Contrato, a fim de eliminar eventuais disposições conflitantes entre os documentos.

b) No preâmbulo, eliminar: i) que a Lei Complementar n.123/2006 foi "*recepcionada*" pela Lei Distrital n. 4.611/2011, porque isso não é verdadeiro; ii) a locução "e alterações", logo após a referência à Lei n. 8.666/93, porque desnecessária.

c) Quanto aos índices exigidos no item 5.5.1.1 para aferição da boa situação financeira da empresa, recomenda-se seja inserida a justificativa mencionada pela Súmula 289 do TCU ("*Súmula TCU 289. A*

*exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade").*

d) Dispõe o item 7.17 que "*7.17 – É vedada a retirada das propostas de preços após a fase de habilitação, salvo motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão nos termos do art. 40, VI c/c art. 43 § 6º da Lei 8.666/93*". Em nome da boa técnica, e para melhor conformidade com a lei, recomenda-se a substituição do termo "retirada" por "desistência" (*art. 43, §6º, da Lei n. 8.666/93: Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.*)

e) Como decorrência da recomendação feita pela douta AJL/SEE/DF e por este Procurador a propósito do item 4.3 da minuta de edital (o qual afastava o tratamento favorecido às entidades preferenciais, em desacordo com precedente do TCDF), deve o edital abrigar o regramento constante dos art. 43, 44 e 45 da Lei Complementar n. 123/2006, *in verbis*:

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

[...]

Art. 45. Para efeito do disposto no [art. 44 desta Lei Complementar](#), ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno



porte, na forma do inciso I do **caput** deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no **caput** deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

[...]

f) No item 10, disciplinador da impugnação do edital por cidadãos e licitantes, em obséquio aos princípios da eficiência e da boa administração, recomenda-se seja *também* facultado meio eletrônico para o protocolo da impugnação, ressalvada impossibilidade técnica, a qual deverá ser devidamente justificada nos autos. Recomendação de igual teor é feita relativamente aos recursos, disciplinados no item 11.

g) Devem ser eliminados os itens 13.1 e 13.1.1, por impertinentes com a presente licitação.

h) Aparentemente, o item 24.7 não possui pertinência com o objeto desta licitação ("24.7 – *A contratada cederá os direitos autorais e patrimoniais concernentes ao objeto da licitação, mediante cláusula específica inserida no Contrato na forma estabelecida no artigo 111 da Lei nº 8.666/93*"). Confirmada a hipótese, o item deve ser eliminado.

i) Dispõe o item 24.31:

24.31. Fica obrigado à empresa o oferecimento, diretamente ou por meio de convênios com instituições públicas ou privadas, de curso de alfabetização ou complementação do ensino fundamental até o quinto ano aos empregados contratados, nos termos da Lei-DF 5.847/2017.

Ocorre que, de acordo com a própria Lei Distrital n. 5.847/2017, sua aplicabilidade depende de decreto regulamentador (ainda nesse sentido, Parecer Jurídico n.º 29/2020 - PGDF/PGCONS). Confira-se:

Art. 1º A administração pública direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista do Distrito Federal devem incluir, nos editais de licitações públicas e em contratos emergenciais para contratação de serviços e realização de obras cujo prazo do contrato seja superior a 12 meses, cláusula específica que obrigue as empresas vitoriosas a oferecer, diretamente ou por meio de convênios com instituições públicas ou privadas, curso de alfabetização ou complementação do ensino fundamental até o quinto ano aos empregados contratados.

Parágrafo único. A exigência contida no caput só abrange os contratos administrativos posteriores à regulamentação desta Lei, excluindo-se da obrigação as empresas cujo segmento de atuação seja regulado por legislação específica que discipline a capacitação dos trabalhadores.

Não se localizou, no sítio eletrônico da Câmara Legislativa, no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF e mesmo na rede mundial de computadores, a regulamentação reclamada pela Lei Distrital n. 5.847/2017. Assim, ausente notícia da necessária regulamentação, a sugestão é pela eliminação do item 24.31.

j) No item 23 ("DAS PENALIDADES"), mencionar que também poderão ser aplicadas as sanções descritas na Lei n. 12.846/2013 ("*Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*"), em função das condutas nelas previstas.

k) Embora o Caderno de Especificações admita a subcontratação geral (item 1.3, "K", SEI 64850263), a minuta de edital não trouxe qualquer disposição a respeito.

Acaso seja intenção do órgão licitante admitir a subcontratação geral *ao lado* da subcontratação compulsória da Lei n. 4.611/2011 (esta já prevista na minuta de edital), deverá justificar tecnicamente a opção. Além disso, no instrumento convocatório, deverá ser expresso a respeito e delinear os percentuais e os serviços passíveis de subcontratação geral (Decisão TCDF 4427/2017). Nessa tarefa, devem ser observadas as diretrizes da Decisão Normativa TCDF n. 02/2012.

Vale registrar que a cumulação dessas espécies de subcontratação é admitida pela Lei Distrital n. 4.611/2011 ("*Art. 27. O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto. § 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral*").

Quanto à minuta de contrato anexada à minuta de edital, também aí reforçam-se as recomendações feitas na Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO (SEI 71645101), as quais se tem por pertinentes. A Pasta Consulente deverá, ainda, verificar as recomendações feitas neste opinativo a propósito do Projeto Básico e da Minuta de Edital que tenham impacto na Minuta de Contrato, sendo desnecessário repeti-las nesta sede. **Essa recomendação é de fundamental importância para evitar disposições conflitantes entre os instrumentos.**

Ainda, adverte-se que: i) o prazo mínimo entre a divulgação do aviso da licitação e o recebimento das propostas, em se tratando de concorrência para celebração de contrato em regime de empreita integral, deve ser de 45 dias, a teor do previsto no art. 21, parágrafo 2º, I, "b", da Lei n. 8.666/93; b) a Lei Distrital nº 5.575/2015 estabelece que as súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do Distrito Federal com particulares devem ser publicadas no Portal da Transparência, com informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, da obra ou do serviço.

Por derradeiro, lembra-se da Decisão Normativa TCDF n. 01/2012, que disciplina o teor mínimo exigido da publicação dos avisos de licitação e dos extratos de contratos do Distrito Federal:

Art. 1º As publicações no Diário Oficial do Distrito Federal dos resumos ou extratos de ajustes, tais como contratos e convênios e respectivos

aditamentos e dos avisos de licitação deverão incluir as informações necessárias à perfeita caracterização do ato administrativo.

I – os avisos de licitação abrangerão, quanto aos elementos previstos no art. 21 da Lei nº 8.666/93, além do local onde pode ser obtido o texto integral do edital, os seguintes:

- a) número do processo;
- b) número, tipo e modalidade do certame;
- c) resumo do objeto da licitação, em descrição sucinta, abrangente e capaz de, objetivamente, evidenciar o bem ou serviço que a Administração pretende contratar;
- d) valor estimado da licitação;
- e) dotação e unidade orçamentária, programa de trabalho, natureza de despesa e fonte de recurso, exceto nos casos de registro de preços;
- f) prazos de execução e vigência;
- g) data de abertura;
- h) quando se tratar do resultado do certame, deverão ser evidenciados o(s) nome(s) do(s) vencedor(es) e respectivos preços.

II – os resumos ou extratos dos contratos e convênios de que trata o art. 61, parágrafo único, da

Lei nº 8.666/93, conterão:

- a) número do processo;
- b) número e modalidade da licitação da qual se originou o ajuste ou fundamento legal da dispensa/inexigibilidade;
- c) espécie e número do ajuste;
- d) nome dos contratantes ou convenientes;
- e) resumo do objeto do contrato ou convênio, descrevendo-o de forma sucinta, abrangente e capaz de, objetivamente, evidenciar o bem ou serviço do ajuste;
- f) dotação e unidade orçamentária, programa de trabalho, natureza de despesa e fonte de recurso;
- g) UG, gestão, número, data e valor da nota de empenho;
- h) prazos de execução e de vigência;
- i) data da assinatura;
- j) nome dos signatários;
- k) valor do ajuste.

### 3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se este Procurador:

a) pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, **desde que observadas as recomendações e superadas as ressalvas constantes do opinativo.**

b) pela viabilidade de o presente pronunciamento funcionar como "parecer referencial", na forma da Portaria PGDF n. 115/2020, porém apenas para os processos de contratação com objeto similar, isto é, construção de CEPI tipo 1 do programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado

mediante concorrência.

É o parecer.

À elevada consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2021.

**LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO**  
**Procurador do Distrito Federal**



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO ARAUJO DE CASTRO - Matr.0174849-1, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 25/10/2021, às 08:30, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=72303968)  
verificador= **72303968** código CRC= **24C409A5**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00080-00110978/2021-23

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 23/2021 - PGCONS/PGDF**, elaborado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro, com os seguintes acréscimos.

Inicialmente, consigno que o presente Parecer Referencial destina-se, exclusivamente, a contratações com o mesmo objeto do caso ora analisado, qual seja: **construção de Centro de Educação para a Primeira Infância - Tipo 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado por meio de concorrência.**

Julgo importante, ainda, consignar expressamente as recomendações feitas pela AJL da consulente, em suas Notas Jurídicas 186 e 298 (ID 66810327 e 71645101, respectivamente), as quais, nos termos do opinativo, devem ser também atendidas:

Nota Jurídica 186:

1. Justificativa para a necessidade de contratação; (...)
2. Confirmação prévia sobre a existência de recurso orçamentário para a execução do objeto, bem como declaração quanto a estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do Ordenador de Despesas de compatibilidade da despesa, de que o aumento tem adequação orçamentaria e financeira com a lei orçamentaria anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentarias (art. 16, I e II, §§ 1º e 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000); (...)
3. Autorização expressa da autoridade competente para a abertura do procedimento licitatório; (...)
5. Projeto Básico e a aprovação pela autoridade competente, devendo ser mencionadas as páginas do feito: (Projeto Básico e seus complementos: Caderno de Especificações, Planilhas Orçamentárias, Cronograma físico-financeiro e também houve a aprovação do PROJETO EXECUTIVO e seus Complementos Projetos/Plantas/Desenhos). Recomenda-se que o Projeto Básico seja um documento único que poderá ser dividido em tópicos. (...)
6. Incluir orçamento em planilha de custos que expressem a composição de todos os custos unitários confeccionados pela Administração Pública, devendo constituir parte do Projeto Básico.

Nota Jurídica 298:

- Item 4.3. Dispõe que não haverá tratamento diferenciado e preferencial às microempresas e empresas de pequeno porte, porque o valor da presente contratação, nos termos do art. 24 da Lei distrital n. 4.611/2011, implica em faturamento que acarreta o desenquadramento da condição. Recomenda-se, no entanto, a retirada dessa previsão, por ser incompatível com o art. 3º, § 4º e 9º da LC n. 123/06, nos termos

da Decisão n.º 6054/2016 – TCDF;

- Item 4.4. Veda a participação de consórcios. No entanto, não foi possível localizar as necessárias justificativas para tal vedação, nos termos do Parecer n. 1.498/2012 – PROCAD/PGDF. Dessa forma, recomenda-se que tal proibição seja explicitada e devidamente motivada, acompanhada da competente justificativa técnica a respeito da inserção dessa cláusula no edital.

- Itens 4.5.6. a 4.5.6.3 devem ser reelaborados em consonância com o disposto nos Pareceres n. 985/2015-PRCON/PGDF e 352/2021 - PGDF/PGCONS, com o fim de estabelecer que a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configuraria Irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra, acrescentando-se, ainda, a hipótese de conluio ou fraude. Além disso, importante salientar que a respectiva área técnica deverá aferir na ocasião da realização da licitação, junto aos sistemas Sicafe, Siasg, CNPJ e CPF, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame.

- Item 4.5.7. há de ser reelaborado à luz do disposto no o Parecer n. 135/2021, de sorte que é possível a participação no certame licitatório de empresa em recuperação judicial ou extrajudicial, com plano de recuperação acolhido ou homologado judicialmente, desde que possa participar de licitações públicas e demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.

- Item 4.6 necessita ser complementado com as disposições do Decreto Distrital nº 39.860/19. (...)

- Item 5.6.1.2. foi exigido o percentual de 50% (cinquenta por cento) em relação ao quantitativo daqueles que seriam os itens de maior peso na planilha de custos. Contudo, recomenda-se que o aludido item seja reapreciado com o fim de que seja analisado, no presente caso, se as exigências não irão reduzir por demasiado o universo de potenciais interessados, considerando que se trata do percentual máximo estabelecido pelo TCU no Acórdão no 2215/2008 – Plenário.

- Item 7.6. Frisa-se que, nos termos do art. 43, § 2, da Lei n. 8.666/93, em qualquer caso, “todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão”.

- Item 8.1.10. Dispõe que o prazo de vigência do contrato será de **900 (novecentos) dias corridos** e de execução da obra de **274 (duzentos e setenta e quatro) dias corridos** (9 meses). Recomenda-se que a respectiva área técnica verifique o motivo pelo qual há, em tese, tamanha discrepância entre os prazos de vigência e de execução, à luz do disposto no Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS; (...)

Por fim, no tocante à minuta de contrato, as observações necessárias seguem logo abaixo:

- Há diversos pontos da minuta que ainda devem ser preenchidos, seguindo-se as disposições do Edital.

- Cláusula Primeira deve ser alterado o termo CGC para CNPJ.

- Cláusula Segunda. Inserir remissão ao Projeto Básico e demais documentos que instruem o processo, especialmente aqueles que trazem

especificações e exigências de natureza técnica. Além disso, inserir o art. 23, I, “c”, da Lei n. 8.666/93 como base legal da contratação.

- Cláusula Sétima. Deve-se corrigir a expressão “deste Projeto Básico”, pois trata-se do instrumento contratual.
- Cláusula 7.6. – Dever ser revisada e complementada, pois, ao que parece, está com a redação incompleta.
- Cláusula 8.5.3. – Faz referência ao “Item 4.1.”, sem identificar, entretanto, a qual documento se refere tal item.
- Cláusula 13.2. – O Anexo, referido ao final dessa cláusula, é o XII, e não o XIII;
- Cláusulas 19.8. e 19.9. – Não dizem respeito ao Programa de Integridade, disciplinado na Cláusula 19.

Já em acréscimo, recomendo utilizar, para o item 4.5.4 da minuta de Edital a seguinte redação, mais clara e adequada:

4.5.4. Empresários / Empresas declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, bem como os que estejam em suspensão temporária de participação em licitação ou impedimento de contratar com a Administração do Distrito Federal.

Por sua vez, quanto ao item 4.5.9 da minuta do Edital, sugiro sua adequação ao entendimento desta Casa Jurídica de que a vedação de participação de empresas que tenham em sua composição societária servidor (efetivo ou não) limita-se àqueles pertencentes ao quadro da Secretaria consulente, tal como se entendeu no Parecer nº 377/2014 – PROCAD/PGDF.

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

**DANUZA M. RAMOS**

Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica.

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

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo em substituição



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 26/10/2021, às 15:34, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8**,  
**Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 26/10/2021, às 15:57,  
conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial  
do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=72750925)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=72750925)  
verificador= **72750925** código CRC= **75B4C5E8**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

---

00020-00040095/2021-62

Doc. SEI/GDF 72750925