



GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

VOTO Nº: 232/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. LICITAÇÃO. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

Determinação. Diligência.

1. Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência da demonstração de vínculo empregatício do profissional com a licitante para efeito de cumprimento do disposto no art. 67, inciso I, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

PROCESSO Nº : 40/101.914/2024
ASSUNTO : Edital de Concorrência nº 90060/2024
ÓRGÃO : RIOURBE – Empresa Municipal de Urbanização
OBJETO : Execução das obras no Conjunto Habitacional IAPI 1, na Rua Marechal Modestino, nº 230 - Realengo.
VALOR ESTIMADO : R\$ 6.148.446,15 (seis milhões cento e quarenta e oito mil quatrocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos).

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise do Edital de Concorrência RU nº 90060/2024 do tipo **maior desconto global**, a ser realizada em **01 de agosto de 2024, às 14h**, sob o regime de **empreitada por preço unitário** pela **RIOURBE – Empresa Municipal de Urbanização**, visando à realização de obras no Conjunto Habitacional IAPI 1, na Rua Marechal Modestino, nº 230 – Realengo, no valor estimado de **R\$ 6.148.446,15**.

Em suas considerações preliminares, a 7ª Inspeção Geral de Controle Externo informa que o Edital e seus respectivos anexos foram disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em 26/06/2024, bem como no portal de compras da prefeitura do Rio de Janeiro (E-ComprasRio), em atendimento ao previsto no art. 54, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021¹ c/c o art. 17, *caput*, do Decreto Rio n.º

¹ Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

51.689/2022². A licitação também foi divulgada no D.O. Rio e no Jornal “O Dia”, em 26/06/2024 (P005, págs. 3 e 4).

Assevera também que a documentação foi encaminhada pela Jurisdicionada por meio do Portal e-TCMRio em 28/06/2024³ estando de acordo com o estabelecido no art. 218, II, alínea “a”, item 2, do R.I do TCMRio⁴.

Segue a Especializada em sua instrução:

[...]

7. Consta dos autos cópia da Manifestação Técnica RU/AJU/LI/027/2024/LCT da Assessoria Jurídica da RIOURBE (págs. 243/253 da peça P004), bem como cópia da Manifestação Técnica PG/PADM/LI/278/2024/MNM da Procuradoria Geral do Município (págs. 252/261 também da peça P004), ambas aprovando a minuta de edital e de contrato desde que atendidas as exigências ali consignadas.

A manifestação da Administração sobre os pontos elencados pela Assessoria Jurídica da RIOURBE e pela D. Procuradoria do Município encontra-se materializada às págs. 249, 238, 240 e 296/297 da peça P004.

8. Foi inserida cópia da declaração de conformidade com a minuta-padrão (págs. 210/212 da peça P004), com algumas alterações lá assinaladas, e do relatório de instrução processual mínima (págs. 429/431 também da peça P004).

9. Consta dos autos (pág. 299 da peça P004) cópia do despacho da autoridade competente, nos termos do art. 397 do RGCAF, aprovando o

de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

² Art. 17. A fase externa da concorrência se inicia com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial do Município, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal de Compras da Prefeitura do Rio de Janeiro (E-ComprasRio).

³ Remessa RIOURBE n.º 16/2024

⁴ Art. 218. Para assegurar a eficiência do controle e instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos e contratos de que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe para tanto, em especial:

[...]

II – Receber dos órgãos e entidades da Administração Municipal uma via dos documentos a seguir enumerados:

a) no prazo de 3 (três) dias úteis, da publicação de aviso:

[...]

2. cópia do inteiro teor dos processos administrativos referentes aos editais de licitação nas modalidades de concorrência ou de diálogo competitivo, não enquadrados no item 1, cujo valor seja igual ou superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); (Dispositivos alterados pela Resolução TCMRJ nº 027, de 20 de maio de 2021).

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

Termo de Referência e autorizando a abertura da licitação, assim como sua respectiva publicação realizada no D.O. Rio de 20/06/2024 (pág. 301 também da peça P004).

10. O presente Edital e respectiva minuta de contrato decorrem da aplicação do Decreto Rio n.º 51.689/2022, que aprovou as minutas-padrão de editais e contratos para licitações na modalidade concorrência eletrônica – utilizando ou não do sistema de registro de preços – e presencial, e na modalidade pregão presencial a serem aplicadas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do município do Rio de Janeiro.

No que se refere à Estimativa Orçamentária, no valor de **R\$ 6.148.446,15** (seis milhões cento e quarenta e oito mil quatrocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos), o Corpo Técnico relata que foi elaborada, conforme Planilha de Quantitativos e Custos Unitários (págs. 55/66 da P004), a partir de itens da Tabela de Preços do Sistema de Custos para Obras e Serviços de Engenharia (SCO-RIO) referente ao mês de **abril de 2024**, em atendimento ao art. 23, §3º, da Lei nº 14.133/2021⁵

O percentual de BDI foi de 18%, em função das alterações impostas pelo advento da Lei Federal nº 12.844, de 19 de julho de 2013 que trata da desoneração da folha de pagamento de grupos específicos da construção civil.

A Especializada esclareceu ainda que, em função da especificidade na elaboração de um orçamento, bem como do prazo regimental fixado para exame, não foi possível proceder a uma análise detalhada da estimativa. Contudo, empregou-se o conceito de “curva ABC” para possibilitar uma análise mais acurada dos quantitativos, tendo sido identificados e analisados, por meio dessa metodologia, 11 (onze) itens do orçamento, dos quais perfazem cerca de 66% do seu valor estimado.

Segue a 7ª IGE em sua análise conforme transcrito abaixo:

⁵ Art. 23. § 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.

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

[...]

Após a análise desses itens, que foram objeto de avaliação sumária por parte desta Unidade Técnica, verificou-se na memória de cálculo de quantidades (págs. 68/79 da peça P004) que alguns dos quantitativos de itens relevantes foram estimados como percentuais das áreas totais, como, por exemplo, madeiramento para cobertura em telhas francesas, demolição de revestimento, revestimento externo, etc.

Por oportuno, cumpre mencionar que estas mesmas premissas de fixação dos quantitativos por meio da inferência de percentuais estimados das áreas onde serão necessárias as intervenções, para serviços de reforma em conjuntos habitacionais com objetos correlatos ao do presente certame e sem a identificação pontual de cada local nas fachadas e coberturas, já se repetiu em diversos editais de concorrência apresentados pela Jurisdicionada a esta Corte ao longo do ano de 2022, a saber: Concorrências 01, 03, 04, 05, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 21 e 22/2022 da RIOURBE. Para os três primeiros casos foi solicitado pelo TCMRio que fossem apresentados projetos e informações correlatas em nível de detalhamento para as intervenções em questão, de maneira a permitir a exata avaliação da pertinência dos quantitativos de serviços estimados.

Especificamente no caso da concorrência similar CO 01/2022 da RIOURBE (processo TCMRio nº 40/100.334/2022), com o fito de responder à diligência acerca da ausência de detalhamento do Projeto Básico que permitisse a completa avaliação dos quantitativos lançados no orçamento, a Jurisdicionada aduziu que as intervenções têm caráter associado à manutenção e conservação dos prédios, informando que as quantidades foram obtidas com base nas medições realizadas em levantamentos in loco das edificações existentes e nas plantas cadastrais. Em acréscimo, ressaltou que alguns serviços foram estimados com base em exame visual das áreas existentes e que seus quantitativos podem sofrer variações, em função do estado de degradação verificado através de exame pormenorizado a ser realizado quando da execução dos serviços. Por fim, a Jurisdicionada destacou que a quantificação exata de alguns serviços demandaria instalação de andaimes ou equipamentos de elevação, os quais só estarão disponíveis no momento da execução dos serviços, e que nas medições serão consideradas as áreas efetivamente recuperadas.

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

Da cognição do descrito acima, observa-se que, pela argumentação da Jurisdicionada, não se faz possível analisar as principais quantidades inseridas na planilha orçamentária, tendo em vista a característica dos serviços e a metodologia utilizada para estimar os quantitativos dos serviços. Assim, trata-se, a grosso modo, de uma “verba” para a execução de serviços de manutenção e conservação dos prédios, que será utilizada na medida e nos locais considerados como necessários/adequados pela Jurisdicionada durante a execução contratual. Como nas outras concorrências da RIOURBE mencionadas, o fato se confirma ao verificar que alguns dos itens orçamentários foram estimados em percentual da área total.

[...]

Assim, tendo em mente o entendimento pregresso deste Tribunal sobre editais que empregaram metodologia similar, e em homenagem a Jurisprudência desta Corte de Contas, entende-se que, s.m.j. das esferas de apreciação superior, no caso concreto não haveria óbice à metodologia empregada para estimativa dos quantitativos da planilha orçamentária.

Ressalte-se, por oportuno, que o regime de execução da obra aplicado à presente licitação, empreitada por preço unitário, determina que os pagamentos para cada item sejam efetuados ao licitante vencedor em razão do que for efetivamente executado. Nesse caso, o orçamento possui um maior grau de fluidez do que em outros regimes (ex. empreitada por preço global), servindo como parâmetro balizador dos investimentos necessários.

Sem prejuízo do exposto acima, é necessário que a Jurisdicionada esclareça os seguintes itens, inclusive pelo fato de estarem entre os mais representativos do orçamento:

- **PT 04.15.0150:** Trata-se do item 37 da planilha orçamentária, referente ao serviço de pintura acrílica, cuja quantidade foi fixada em 22.677,84 m2 Diferente de alguns dos demais itens relevantes, como os já citados: madeiramento para cobertura em telhas francesas, demolição de revestimento, revestimento externo, a quantidade do item 37 não foi fixada com base em estimativa percentual de área total, mas sim com base na área integral dos Blocos tipo A, B, C, D e E, das caixas d’água e

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

das marquises, conforme consta do quadro de levantamentos gerais de serviços (pág. 77 da peça P004).

Em vista disso, um apontamento se faz necessário. Para fins de pintura externa dos blocos, ao que parece, não estão sendo levadas em consideração as janelas existentes. Em outras palavras, da quantidade de área da pintura dos Blocos tipo A, B, C, D e E não está sendo subtraída a área dos vãos das janelas existentes que parecem representar um percentual bastante significativo.

Diante do exposto, a Jurisdicionada deve esclarecer esse apontamento relativo ao item PT.04.15.0150 e justificar a quantidade adotada ou, do contrário, efetuar as modificações necessárias.

• **CO 04.10.0050 e CO 04.10.0475:** Tratam-se dos itens 3 e 4 da planilha orçamentária, referentes ao aluguel de andaime tubular e aluguel de andaime suspenso, respectivamente, os quais juntos equivalem a cerca de 8% do total orçamentário. Inicialmente, ressalta-se que não se vislumbra a motivação da previsão dos dois itens de forma concomitante, uma vez que o item de aluguel de andaime tubular foi previsto para toda projeção do perímetro das edificações, conforme se depreende da planilha inserida à pág. 77 da peça P004.

Além disso, verificou-se através de imagens da ferramenta “Google Street View” [...] que os prédios são circundados por uma marquise, o que em tese dificultaria a instalação do referido andaime tubular e poderia ter motivado a previsão do andaime tipo suspenso.

Em vista dessas colocações, deve a Jurisdicionada justificar de forma tecnicamente balizada a utilização dos dois itens de forma concomitante, enfrentando a questão da utilização andaime tubular sobre sapatas fixas em locais onde existe uma marquise que poderia inviabilizar sua utilização, bem como realizando as alterações que se fizerem necessárias para adequar as previsões efetuadas à realidade do local dos serviços.

Quanto ao **Edital e Anexos**, aponta impropriedades no texto editalício, entre as quais se encontram referências equivocadas, citação de legislação

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

não aplicada ao certame e previsões sem amparo na Lei 14.133/2021, como abaixo transcrito:

15. **Subitem 5.2 do Edital** – Remissão equivocada ao Anexo III, quando o correto seria o Anexo V do Edital.

16. **Subitem 8.17 do Edital** - A redação prevista neste subitem se amolda a licitações mediante sistema de registro de preços (SRP), que não é o caso do presente certame e, por isso, deve ser suprimida.

17. **Subitem 13.1 (E.2) do Edital** - A jurisdicionada alterou a redação do subitem 13.1 (E.2) usada em editais anteriores, que originalmente exigia “*Prova de possuir em seu quadro técnico permanente, em virtude de relação empregatícia, vínculo societário ou contrato de prestação de serviços, na data da licitação, Responsável Técnico (RT)...*” passando a exigir “ *Prova de possuir no seu quadro técnico na data da licitação, Responsável Técnico (RT)...*”.

Em que pese a modificação efetuada ter suprimido a palavra “*permanente*” com relação ao quadro técnico, bem como a expressão “*em virtude de relação empregatícia, vínculo societário ou contrato de prestação de serviço*”, a redação ora adotada continua exigindo que na data da licitação a proponente possua em seu quadro técnico o profissional que será o responsável técnico, o que pode dar azo à interpretação de que a licitante precisa ter algum vínculo contratual com o profissional apenas para fins de participação no certame.

Nesse sentido, destaca-se que uma declaração de disponibilidade do profissional técnico responsável ou qualquer outro meio comprobatório dessa disponibilidade, que não necessariamente sob a roupagem de um vínculo contratual e apenas para fins de contratação, já seria suficiente para atender aos termos do art. 67, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, tendo em vista que o seu texto não define a forma como será demonstrada a relação entre a licitante e o profissional técnico responsável por ela indicado para execução do objeto do futuro contrato.

Joel de Menezes Niebuhr, seguindo essa mesma trilha, pontua:

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

“O dispositivo não exige que o profissional a que ele alude seja do quadro permanente do licitante, empregado ou sócio, aliás, não exige nenhum tipo de vínculo especial. Portanto, basta que o licitante disponha do profissional com a experiência desejada e que este seja contratado apenas para prestar serviço ao licitante em relação ao futuro contrato a ser celebrado com a Administração sem que haja qualquer vínculo trabalhista. (...) Sob essa perspectiva, a Administração deve exigir dos licitantes apenas declarações de disponibilidade dos profissionais para a execução do contrato ou mesmo a apresentação de pré-contratos de prestação de serviços ou qualquer outro meio comprobatório dessa disponibilidade.”

Ante o exposto, permanece necessário que a Jurisdicionada compatibilize a redação relativa à exigência de qualificação técnico-profissional aos termos legais, admitindo qualquer forma de apresentação do profissional técnico responsável pela Licitante.

18. Subitens 21.3.1 a 21.3.3 do Edital – No que concerne aos percentuais de aplicação de multas, verificou-se que a redação agora adotada para os subitens 21.3.1 e 21.3.2 restou inconclusiva, posto não apontar como se dará o cálculo, de maneira a deixar claro o percentual, faixa de valores, acréscimo por dia útil de atraso etc.

Além disso, no que se refere ao subitem 21.3.3, a redação indica uma faixa de valores entre 0,5% e 20% sobre o valor do contrato ou do saldo não atendido, sem indicar a necessidade de cumprimento do limite previsto no § 3º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, deixando margem, dessa forma, a um possível descumprimento do mesmo.

Assim, deve a Jurisdicionada definir de forma mais objetiva os critérios de aplicação de multas previsto nos subitens 21.3.1 e 21.3.2 do Edital, bem como indicar em seu subitem 21.3.3 que devem ser respeitados os limites previstos no § 3º do art. 156 da NLLC, efetuando as mesmas alterações nos dispositivos correlatos da Minuta de Contrato (alíneas 1 a 3 do Parágrafo Primeiro da Cláusula Vigésima Primeira).

Em sua Proposta de Encaminhamento, diante das considerações expostas na presente análise, em consonância com o Boletim de


GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

Orientações às Unidades Técnicas nº 3 da SGCE, em sua Versão 2 datada de junho/2021, a Unidade Técnica apresentou o seguinte quadro-resumo:

DESTINATÁRIO	Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE
DETERMINAÇÕES	
DETERMINAÇÃO DT.1 (Relativa aos itens 15 e 16)	Corrigir as inconsistências e/ou incorreções constatadas em alguns itens do Edital e de seus anexos.
Prazo sugerido para cumprimento	Ver obs. 1 abaixo do quadro-resumo.
ACHADO	Identificação de inconsistências e referências equivocadas em alguns dispositivos do Edital e anexos.
MOTIVAÇÃO	Em que pesem essas inconsistências e referências equivocadas não macularem a fundo a legalidade do certame nem impedirem a formulação das propostas, entende-se oportuno, tendo em mente a existência de outros itens para os quais se propugna por determinação e que exigem modificações no Edital e seus anexos, que haja a harmonização e/ou correção completa dos documentos que balizam o certame.
DETERMINAÇÃO DT.2 (Relativa ao item 17)	Ajustar a redação do subitem 13.1 (E.2), relativamente à qualificação técnico-profissional, aos termos legais pertinentes.
Prazo sugerido para cumprimento	Ver obs. 1 abaixo do quadro-resumo.
ACHADO	Exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro técnico o profissional que será o responsável técnico, para fins de qualificação técnico-profissional, o que não se coaduna com o disposto na nova LLC, que admite, apenas para fins de contratação, qualquer forma de apresentação do profissional em questão.
MOTIVAÇÃO	- Art. 67, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.
DETERMINAÇÃO DT.3 (Relativa ao item 18)	Definir de forma mais objetiva os critérios de aplicação de multas previsto nos subitens 21.3.1 e 21.3.2 do Edital, bem como indicar no subitem 21.3.3 que devem ser respeitados os limites previstos no § 3º do art. 156 da NLLC, realizando também as alterações necessárias nas alíneas 1 a 3 do Parágrafo Primeiro da Cláusula Vigésima Primeira da Minuta de Contrato
Prazo sugerido para cumprimento	Ver obs. 1 abaixo do quadro-resumo.
ACHADO	A redação adotada para os subitens 21.3.1 e 21.3.2 restou inconclusiva, posto não apontar como se dará o cálculo, de maneira a deixar claro o percentual, faixa de valores, acréscimo por dia útil de atraso etc. Além disso, a redação do subitem 21.3.3 não deixa claro que os valores devem respeitar o previsto no art. 156, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021.
MOTIVAÇÃO	- Arts. 156, § 3º e 162 da Lei n.º 14.133/2021.


GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

DILIGÊNCIA	
DILIGÊNCIA DL.1 (Relativa ao item 14)	A Jurisdicionada deve enfrentar as questões relatadas no item 14, justificando de forma tecnicamente balizada as estimativas efetuadas para o item PT 04.15.0150 e para os itens CO 04.10.0050 e CO 04.10.0475, ou, do contrário, proceder aos ajustes que se façam necessários.
MOTIVAÇÃO	- Art. 6º, inciso XXV, alínea "F", da Lei Federal nº 14.133/2021.

A SGCE ratifica a proposta de encaminhamento da 7ª IGE na P009. A douta Procuradoria Especial em peça P011 opina por **determinação e diligência**, também nos termos propostos à Instrução Técnica.

É o Relatório.

II - VOTO

Trata-se de análise de Edital de Concorrência nº 90060/2024 do tipo **maior desconto global**, a ser realizada em **1 de agosto de 2024, às 14:00h**, sob o regime de **empreitada por preço unitário** pela **RIOURBE – Empresa Municipal de Urbanização**, visando à realização de obras no Conjunto Habitacional IAPI 1, na Rua Marechal Modestino, nº 230 – Realengo, no valor estimado de **R\$ 6.148.446,15**.

Em conformidade com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer da douta Procuradoria Especial, **VOTO**:

1. Por **DETERMINAÇÃO**, nos termos do art. 219, §6º do RITCMRio, à **RIOURBE** para que:

DT.1 Corrija as inconsistências e/ou incorreções constatadas em alguns itens do Edital e de seus anexos relativamente aos itens 15 e 16 da instrução técnica da 7ª IGE;

GABINETE DO CONSELHEIRO THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO

DT.2 Ajuste a redação do subitem 13.1 (E.2), relativamente à qualificação técnico-profissional, aos termos legais pertinentes;

DT.3 Defina de forma mais objetiva os critérios de aplicação de multas previstos nos subitens 21.3.1 e 21.3.2 do Edital, bem como indique, no subitem 21.3.3, que devem ser respeitados os limites previstos no § 3º do art. 156 da NLLC, realizando também as alterações necessárias nas alíneas 1 a 3 do Parágrafo Primeiro da Cláusula Vigésima Primeira da Minuta de Contrato.

2. Por DILIGÊNCIA à RIOURBE para que:

DL.1 Enfrente as questões relatadas no item 14, justificando de forma tecnicamente balizada as estimativas efetuadas para o item PT 04.15.0150 e para os itens CO 04.10.0050 e CO 04.10.0475, ou, do contrário, proceda aos ajustes que se façam necessários.

Sala das Sessões, de de 2024.

**Thiago Kwiatkowski Ribeiro
Conselheiro Relator**

Emsr/Paps