Concorrência Eletrônica. Necessidade de adequações no Edital e/ou seus Anexos e de documentação adicional. Pela determinação e pela diligência.

Trata-se da Concorrência Eletrônica nº 90034/2025, promovida pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do RJ – PREVI-RIO, do tipo maior desconto global, a ser realizada em 08 de setembro de 2025, às 15:00h, sob o regime de empreitada por preço unitário, que tem por objeto serviços de modernização das subestações do Centro Administrativo São Sebastião - CASS - blocos 1 e 2, Sede da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Cidade Nova.

À P011, o instrumento foi objeto de análise pela 7ª Inspetoria Geral de Controle Externo nos seguintes termos:

> "(...)
>
> **II. ESTIMATIVA ORÇAMENTÁRIA**
>
> (...)
>
> 12. Constam, na planilha estimativa de quantitativos e custos unitários, 44 (quarenta e quatro) itens especiais, que representam aproximadamente 59,8% (R$ 13.330.824,57, com BDI) do orçamento.
>
> A documentação que subsidiou os custos estimados de todos os itens especiais não foi encaminhada a esta Corte, de modo que não foi possível avaliar a razoabilidade nem a metodologia empregada pela jurisdicionada na formação dos custos unitários desses itens apropriados no orçamento da licitação.
>
> Dessa forma, solicita-se que a jurisdicionada providencie a remessa da documentação que subsidiou a estimativa de custo de cada um dos itens especiais lançados na planilha orçamentária da obra, tendo em vista, inclusive, que os documentos em questão são de remessa obrigatória, segundo Anexo I, item 8, da Instrução Normativa N.º 1/2019 do TCMRio, alterada pela Instrução Normativa N.º 2/2021 do TCMRio.
>
> 13. A documentação encaminhada, que permitiria a análise dos quantitativos previstos para a contratação, encontra-se incompleta. Faltam documentos como, por exemplo, desenhos de projeto, croquis, relatórios fotográficos, o que dificulta ou até impossibilita uma análise da origem dos quantitativos apropriados no orçamento da obra.
>
> Dessa maneira, faz-se necessário que a jurisdicionada encaminhe a esta Corte toda documentação que serviu de base para a admissão dos quantitativos dos itens orçamentários, a exemplo de desenhos de projeto, croquis, relatórios fotográficos e memória de cálculo com nitidez adequada, já que a enviada está com baixa resolução, tendo em mente, inclusive, que os documentos que dão suporte às estimativas de quantidades para a contratação representam um dos elementos obrigatórios a constar na instrução do processo licitatório, mais especificamente na fase preparatória, por ocasião da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, conforme preconiza o art. 18, §1º, inciso IV10 c/c o art. 18, § 2º11, da Lei n.º 14.133/2021.
>
> **III. EDITAL E ANEXOS**

14. Identificação dos Autores do Projeto Básico, Respectiva Assinatura e Anotação de Responsabilidade Técnica ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) – Não consta dos autos do processo nenhuma ART ou RRT do(s) profissional(is) responsável(is) pela elaboração da planilha orçamentária contida nas págs. 72/144 da peça P003 e págs. 1/45 da peça P004.

Sobre o tema, cabe destacar que a Deliberação TCMRio n.º 235, de 18 de abril de 2017 determina a observância, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, da Orientação Técnica do IBRAOP - OT IBR 01/2006, e traz em seu item 4 in fine a seguinte orientação:

> *"4. DEFINIÇÃO DE PROJETO BÁSICO*
>
> *[...]*
>
> *Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado,* ***sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos****."*
> *(grifo nosso)*

Importante notar, ainda, que os documentos em questão são de remessa obrigatória, segundo o anexo I, item 612, da Instrução Normativa N.º 1/2019 do TCMRio, alterada pela Instrução Normativa N.º 2/2021 do TCMRio.

Sendo assim, solicita-se que a Jurisdicionada encaminhe a(s) ART(s) ou RRT(s) do(s) profissional(is) que é(são) signatário(s) do(s) documento(s) componente(s) do projeto básico da obra em questão, a exemplo da planilha orçamentária, já contida nos autos do processo, e dos demais documentos a serem encaminhados a esta Corte, a exemplo de desenhos de projeto.

15. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas (ME/EPPs) - Foram veiculadas, em diversos subitens do edital, como, por exemplo, os subitens 10.12, 10.12.1, 11.12, 11.12.1, 11.12.3, 12.2, 12.2.1, 12.2.2, 12.2.3, 13.1 (C.6, C.6.a, C.6.b, C.6.c) e 18.4, normas atinentes a tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPPs), em perfeita consonância com as disposições previstas na Lei Complementar n.º 123/2006.

Ocorre, no entanto, que tal tratamento não deve ser aplicado para licitações que versem sobre obras e serviços de engenharia com valor global estimado que ultrapasse a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP, conforme disciplina o art. 4º, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021.

Sendo assim, em licitações de obras e serviços de engenharia, como a do caso em comento, em que o valor estimado supere a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP, a jurisdicionada deve se abster de estabelecer, no edital de licitação, disposições previstas nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006, em razão da já citada vedação legal contida na Lei n.º 14.133/2021.

16. Subitem 1.3 do Edital – Foi previsto que o Decreto Federal n.º 10.024/2019 regulamenta o sistema de compras mantido pelo governo federal, afirmação esta que não está adequada, posto que a referida norma, na verdade, regulamentava o pregão, na forma eletrônica, disciplinado pela revogada Lei n.º 10.520/2002, e não o sistema eletrônico em si, que se

reveste apenas de uma ferramenta/plataforma tecnológica que, entre outros fins, viabiliza a operacionalização de licitações no formato eletrônico.

Ademais, estabelecer que o Decreto citado regulamenta o sistema eletrônico se revela em situação juridicamente anômala, já que tais normas secundárias, em tese, servem tão somente para regulamentar as Leis, das quais retiram seu fundamento de validade.

Além disso, deve ser destacado que a presente licitação é regida pela modalidade concorrência eletrônica, sob a égide da Lei n.º 14.133/2021, o que reforça a inadequação da menção ao decreto supracitado.

Sendo assim, a jurisdicionada deve suprimir a menção ao Decreto Federal n.º 10.024/2019 da redação do edital de licitação.

17. Subitem 1.5 do Edital – Foi previsto no referido subitem que a licitação poderá ser revogada, por razões de interesse público, sem que caiba aos licitantes qualquer direito à reclamação.

Inicialmente, salienta-se que, conforme previsto no art. 71, § 3º, da Lei Federal n.º 14.133/202114, em caso de anulação ou revogação do certame licitatório, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

No mesmo sentido, consta previsto no art. 63 do Decreto Rio n.º 51.689/2022 o que se segue:

> § 2º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a **prévia manifestação** dos interessados.
>
> § 3º Caberá **recurso** no prazo de 3 (três) dias úteis, contados a partir da data da **anulação ou revogação** da concorrência, observado o disposto nos arts. 165 a 168 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 62 deste Decreto, no que couber.

Diante de todo o exposto, deve a jurisdicionada adequar a redação do subitem, suprimindo o trecho "sem que caiba aos licitantes qualquer direito a reclamação ou indenização por estes motivos", a fim de que não seja cerceado o direito à prévia manifestação dos interessados em caso de eventual revogação do certame.

18. Subitens 12.7 e 12.10 do Edital - Em que pese o intuito da Administração em salvar o procedimento licitatório, facultando aos licitantes, no prazo de 8 (oito) dias úteis, apresentarem novos documentos escoimados das causas que ensejaram suas desclassificações ou inabilitações, fato é que a previsão em tela, contida na legislação anterior, não encontra amparo na Lei n.º 14.133/2021.

Parece, então, que a alternativa mais adequada nos termos da atual legislação de regência, nas hipóteses aventadas, é declarar a licitação frustrada e, posteriormente, divulgar novo aviso de licitação. Tal medida, na prática, disponibiliza um tempo mais dilatado, em relação à solução indicada pela jurisdicionada, para que os licitantes sanem as falhas que as desclassificaram ou as inabilitaram, bem como abre oportunidade para novos participantes, além de mitigar eventual questionamento acerca do procedimento adotado sem baliza na legislação de regência.

Dessa forma, entende-se que as disposições editalícias ora analisadas devem ser suprimidas, por ausência de amparo legal que as fundamentem.

19. Subitem 13.1 do Edital – Há referência equivocada ao subitem 12.9, posto que este não trata dos procedimentos relativos à etapa de habilitação.

20. Subitem 13.1 (B.2) do Edital – Foi previsto que o licitante que não alcançar os índices econômicos deverá comprovar que possui patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, sendo tal comprovação obrigatoriamente feita pelo balanço patrimonial e demonstrações contábeis do **último exercício social**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, estando tal previsão em consonância com o que prescrevia a revogada Lei n.º 8.666/1993.

Ocorre, no entanto, que nos termos do art. 69, inciso I15, da Lei n.º 14.133/2021, está previsto que a comprovação da habilitação econômico-financeira será baseada em demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, de maneira que os parâmetros mínimos estabelecidos em Edital, para fins de habilitação econômico-financeira, devem ser demonstrados por ambos os balanços, salvo quando o licitante tenha sido constituído em prazo inferior a dois anos, nos termos do disciplinado no art. 65, § 1º16 c/c art. 69, § 6º17, ambos da Lei n.º 14.133/2021, situações já contempladas por outros subitens editalícios.

Nesse sentido, não encontra amparo na legislação de regência requisitar balanços patrimoniais e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais e analisar os dados apenas do último exercício social, aceitando apenas em relação a este que a licitante atenda as exigências mínimas insculpidas no Edital para fins de habilitação econômico-financeira.

(...)

Ante todo o exposto, deve a Administração adequar a redação do dispositivo editalício, de maneira a estabelecer que a comprovação de patrimônio líquido mínimo deve ser aferida com base nas demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, e não apenas do último exercício social.

21. Subitem 13.1 (B.5) do Edital – Há referência equivocada ao número do edital de concorrência eletrônica.

22. Subitem 13.1 (E.1) do Edital – Conforme o subitem em questão, a jurisdicionada exige que os potenciais licitantes sejam registrados no CAU, sob o ramo de arquitetura, ou no CREA sob o ramo de engenharia civil, com indicação expressa **das atividades de instalações elétricas e hidráulicas**.

A exigência de registro em ramos da engenharia como, por exemplo, elétrica, civil ou mecânica, já foi observada em editais de obras e serviços de engenharia apreciados por esta Corte, não se vislumbrando, nesses casos, risco à competitividade do certame, na medida em que os termos empregados são abrangentes.

Entretanto, estabelecer que a licitante tenha registro no CREA indicando não só o ramo, mas também atividades específicas, como previsto pela jurisdicionada no caso em comento, pode restringir indevidamente o caráter competitivo, expressamente previsto no art. 5º da Lei n.º 14.133/202119, além de afrontar o art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei n.º 14.133/2021.

Isso porque determinada empresa registrada neste conselho, por exemplo, sob o ramo de engenharia civil, presumidamente apta a executar o objeto do futuro contrato, por já ter realizado os serviços elencados nas parcelas de maior relevância do objeto, previstas no subitem 4.2 do Edital, poderia ser alijada do certame, apenas pela ausência de menção formal

em seu registro no CREA dessas atividades, destacando ainda que a mera ausência dessa menção em sua certidão registrada no CREA, não significa nem mesmo que ela não tenha expertise na execução dessas atividades, o que deve ser aferido por meio de seus atestados de capacidade técnica.

Além dessa questão, verifica-se divergência entre a redação do subitem em análise e o item 8 do termo de referência, que exige apenas registro no CREA no ramo de Engenharia Elétrica, circunstância que requer harmonização entre os documentos instrutores da licitação em tela.

Ante o exposto, a jurisdicionada deve: a) suprimir a necessidade de que o registro da empresa no CREA abarque atividades específicas de instalações elétricas e hidráulicas; e b) promover a harmonização entre o edital e o termo de referência, sanando a divergência verificada.

23. Subitem 13.1 (E.3) do Edital – O presente subitem editalício veicula norma que veda a apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por empresas do mesmo grupo econômico, em favor de licitante participante do certame que também pertença ao grupo.

Sobre a matéria, inicialmente cumpre ressaltar que o referido dispositivo consta da minuta-padrão aprovada pelo Decreto Rio n.º 51.689/2022, cujas normas devem ser observadas pelos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional do Município do Rio de Janeiro.

Em que pese tal fato, em diversos processos concernentes a editais de concorrência analisados por esta Corte de Contas, a exemplo dos processos TCMRio n.ºs 40/101.386/2023, 40/101.513/2023, 40/101.579/2023 e 40/101.444/2023, tal vedação foi considerada ilegal, uma vez que a legislação que fundamentou as concorrências dos processos acima indicados não a previa, não sendo possível, por isso, a Administração impô-la, antecipando de forma presumida um juízo de fraude ao certame, sem qualquer baliza legal que fundamentasse sua atuação, em afronta ao princípio da legalidade estrita, que, dentre outros, norteiam a conduta administrativa.

Nesse sentido, tal qual a Lei Federal n.º 8.666/1993, a Lei Federal n.º 14.133/2021 não traz em seu texto qualquer vedação impedindo licitantes de apresentarem atestados de capacidade técnica emitidos por empresas que pertençam ao seu grupo econômico, de modo que a jurisprudência construída, relativamente à matéria em apreço, sob a égide das legislações anteriores, continua perfeitamente válida para as licitações conduzidas com base na atual legislação de regência.

Diante disso, entende-se que a vedação imposta à apresentação de atestado de capacidade técnica emitido por empresa do mesmo grupo econômico, em favor de licitante que também pertença ao grupo, deve ser suprimida do edital.

24. Subitem 13.1 (E.9) do Edital – Este subitem aborda a possibilidade de que o alvará de funcionamento acompanhe a declaração de localização das instalações dedicadas ao desempenho das atividades da licitante.

No entanto, a possibilidade de exigência de alvará de funcionamento extrapola o rol taxativo de documentos previstos no art. 67 da Lei n.º 14.113/2021.

Em razão disso, a Administração deve suprimir a exigência do referido documento para fins de habilitação técnica, posto que ele não é vocacionado, nos termos da legislação de regência, para tal finalidade.

25. Subitens 13.1 (E.10 e E.11) do Edital – A jurisdicionada exige que **a licitante possua em seu quadro técnico**, na data da realização da licitação, profissional detentor de atestado, acompanhado de certidão de acervo técnico (CAT) expedida pelo CREA ou CAU, **demonstrando sua aptidão relativa à execução de serviços de manutenção em prédio público ou privado**.

Entretanto, a exigência de atestados para comprovação de capacidade técnico-profissional deve limitar-se aos serviços indicados 21 como parcelas de maior relevância técnica, em atendimento ao que disciplina o art. 67, § 1º22, da Lei n.º 14.133/2021. Além disso, conforme se depreende do art. 67, inciso I, da Lei n.º 14.133/202123, a comprovação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional se restringe à apresentação do profissional detentor do atestado, sem ser necessário que o mesmo figure, na data de realização da licitação, no quadro técnico permanente da empresa.

Nesse sentido, uma declaração de disponibilidade do profissional técnico responsável ou qualquer outro meio comprobatório dessa disponibilidade, que não necessariamente sob a roupagem dos vínculos contratuais indicados no subitem 13.1 (E.11) do edital, já é o suficiente, conforme indicado expressamente no art. 67, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, tendo em vista que o seu texto deixa em aberto a forma como será demonstrada a relação entre a licitante e o profissional técnico responsável, não constando nem mesmo o termo "quadro permanente", como previsto na revogada Lei n.º 8.666/1993.

Dessa forma, a jurisdicionada deve alterar a redação do edital, de forma a deixar de exigir que o profissional detentor dos atestados pertença ao quadro permanente das empresas licitantes, admitindo qualquer meio de apresentação do profissional técnico responsável, sem restrição aos vínculos contratuais indicados no subitem 13.1 (E.11), bem como a prever que a qualificação técnico-profissional seja limitada à execução dos serviços elencados como parcelas de maior relevância técnica do objeto da licitação.

26. Subitem 18.4 do Edital – A sistemática descrita no subitem não está completamente de acordo com o procedimento disciplinado no dispositivo legal atinente à matéria, uma vez que, em primeiro lugar, quando a adjudicatária não assina o contrato no prazo definido, deve a Administração convocar os licitantes, respeitando a ordem de classificação da licitação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor, conforme estabelece o art. 90, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021.

Em sequência e caso não haja licitantes remanescentes que aceitem igualar às condições da adjudicatária, é que a Administração deve, segundo estabelece o art. 90, § 4º, inciso I, da Lei n.º 14.133/202125, convocá-los, sempre respeitando a ordem de classificação da licitação, para negociar preços melhores, ainda que superiores ao do licitante vencedor.

Por último, na hipótese de restarem fracassados os procedimentos acima, é que a Administração deve adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, em atenção à disciplina do art. 90, § 4º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021.

Além disso, percebe-se que a Administração também confere o tratamento privilegiado a ME/EPPs na sistemática descrita no subitem editalício, materializado no direito de preferência para as MEE/EPPs, o que não pode ser aplicado no caso em comento, tendo em vista o valor estimado da licitação superar a receita bruta máxima para fins de enquadramento como ME/EPPs, atraindo, assim, a incidência da vedação legal prevista no art. 4, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, como já tratado no item 15 desta instrução.

Ante o exposto, deve a Administração adequar a redação do dispositivo editalício no sentido de atender ao procedimento descrito na Lei n.º 14.133/2021 relativamente à matéria aqui tratada, bem como se abster de prever qualquer tratamento diferenciado às MEE/EPPs, em razão de expressa vedação legal acima citada.

27. Subitens 21.5 e 21.6 do Edital – Há menção equivocada à expressão "caput desta Cláusula", quando o correto seria fazer referência ao subitem 21.2 do Edital, já que é o dispositivo editalício que enumera as sanções administrativas passíveis de serem aplicadas.

28. Cláusula Vigésima da Minuta de Contrato (Anexo III) – A cláusula trouxe algumas inconsistências quanto ao regramento recursal, as quais deverão ser sanadas, conforme discriminado a seguir:

• Foi prevista a possibilidade de interposição de recurso em face das penalidades previstas nas quatro alíneas da cláusula décima nona.

Ocorre que, conforme art. 166 da Lei n.º 14.133/2021, é cabível recurso apenas em face das penalidades de Advertência, Multa e Impedimento de Licitar ou Contratar. Em relação à penalidade de Declaração de Inidoneidade para Licitar ou Contratar, prevista na alínea "d" da cláusula décima nona, o meio de impugnação cabível é o pedido de reconsideração.

• Foi prevista a possibilidade da interposição de pedido de reconsideração em face da "*penalidade estabelecida na alínea 'e' do caput da Cláusula anterior*".

Entretanto, esta penalidade está prevista na alínea "d" da cláusula décima nona, e não na alínea "e", a qual, inclusive, inexiste dentre aquelas listadas na referida cláusula.

29. Parágrafo Terceiro da Cláusula Vigésima Terceira da Minuta de Contrato (Anexo II do Edital) – Há referência equivocada à Cláusula Décima Sexta, caput, alínea "c", quando o correto, ao que tudo indica, seria Cláusula Décima Nona, Parágrafo Primeiro, item 3." (Grifo no original).

Em conclusão, a Especializada sugere determinação para a Jurisdicionada:

DT.1: Divulgar a licitação no portal de compras da prefeitura do Rio de Janeiro (E-ComprasRio);

DT.2: Suprimir os dispositivos do edital relativos ao tratamento privilegiado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte;

DT.3: Suprimir a menção ao Decreto Federal n.º 10.024/2019 na redação do subitem 1.3 do edital;

DT.4: Adequar a redação do subitem 1.5 do edital, de modo a oportunizar aos interessados prévia manifestação à eventual revogação do certame;

DT.5: Suprimir as redações dos subitens 12.7 e 12.10 do edital por falta de amparo legal que as fundamentem;

DT.6: Corrigir as inconsistências e/ou incorreções constatadas em alguns itens do Edital e de seus anexos;

DT.7: Adequar a redação do subitem 13.1 (B.2) do edital, de maneira a estabelecer que a comprovação de patrimônio líquido mínimo deve ser aferida com base nas demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, e não apenas do último exercício social;

DT.8: Suprimir a necessidade de os licitantes apresentarem registros no CREA em atividades específicas de instalações elétricas e hidráulicas;

DT.9: Suprimir a vedação relativa à apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos em favor de licitante por empresas que pertençam ao seu grupo econômico;

DT.10: Suprimir a possibilidade de exigência de alvará de funcionamento para fins de habilitação técnica;

DT.11: Alterar a redação do edital, de forma a deixar de exigir que o profissional detentor dos atestados pertença ao quadro permanente das empresas licitantes, admitindo qualquer meio de apresentação do profissional técnico responsável, sem restringir aos vínculos contratuais indicados no subitem 13.1 (E.11), bem como a prever que a qualificação técnico-profissional seja limitada à execução dos serviços elencados como parcelas de maior relevância técnica do objeto da licitação;

DT.12: Adequar a redação do subitem 18.4 do edital, no sentido de atender ao procedimento descrito na Lei n.º 14.133/2021; e

DT.13: Adequar o regramento recursal previsto na Cláusula Vigésima da Minuta de Contrato.

Adicionalmente, propõe diligência para o PREVI-RIO:

DL.1: Encaminhar a documentação relativa à formação dos itens especiais (composição, insumos, cotações etc.);

DL.2: Encaminhar documentos como desenhos de projeto, croquis, relatórios fotográficos e memória de cálculo legível que permitam realizar uma aferição precisa da origem dos valores apropriados; e

DL.3: Encaminhar a(s) ART(s) ou RRT(s) do(s) profissional(is) que é(são) signatário(s) do(s) documento(s) componente(s) do projeto básico da obra em questão, a exemplo da planilha orçamentária, já contida nos autos do processo, e dos demais documentos a serem eventualmente encaminhados a esta Corte, a exemplo de desenhos de projeto.

À P013, a Secretaria Geral de Controle Externo ratifica o proposto.

É o relatório. Passo a opinar.

Após exame, com esteio no art. 56[1] do Regimento Interno desta Corte de Contas, opino, s.m.j., pela determinação e pela diligência, nos termos propostos pelo Corpo Técnico.

Ao Gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2025.

Carlos Henrique Amorim Costa
Procurador-Chefe

[1] Art. 56. É obrigatória a audiência prévia da Procuradoria Especial, em forma de parecer, nos casos submetidos ao Tribunal, antes de decisão definitiva ou terminativa ou a qualquer momento quando solicitado pelo Relator, tendo os mesmos prazos concedidos ao Relator, ressalvados os fixados em procedimentos especiais.