



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
Setor de Autarquias Sul Qd. 02 Bloco O, - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70070-946
Telefone: - <http://www.inss.gov.br>

Anexo

TERMO DE JUSTIFICATIVAS RELEVANTES

Processo: 35014.374669/2022-84

1. O presente documento teve como objetivo responder ao Modelo de Termo de Justificativas Técnicas Relevantes – Obras/Serviços de engenharia, Atualização Setembro/2021 da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União.

2. Referências:

- I - Documento de Formalização da Demanda - DFD (SEI 8806327)
- II - Estudos Técnicos Preliminares - ETP (SEI 11820284)
- III - Termo de Referência - TR (SEI 12438882)
- IV - Anexo III A - Planilha de Custos e Formação de Preços (SEI 13054704)
- V - Mapa de Preços (SEI 12989475)
- VI - Anexo VI - Planilha Composição BDI (SEI 12996570)
- VII - Análise de Riscos (SEI 12184314)

3. O objeto da contratação foi definido no Termo de Referência da seguinte forma:

Contratação de empresa(s) especializada(s) para realização de serviço continuado de manutenção preventiva e corretiva em 37 (trinta e sete) elevadores, 07 (sete) plataformas elevatórias de acessibilidade, com fornecimento de peças, materiais, componentes, mão de obra e serviços eventuais sob demanda – instalados nos prédios ligados ao INSS no Estado do Rio de Janeiro, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.

ENQUADRAMENTO DO OBJETO

4. O objeto da presente licitação é caracterizado como **SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA**, destinando-se a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. O serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Objetivou-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

5. Os serviços objeto da pretendida contratação foram caracterizados como **comuns**, uma vez que os padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos por meio de especificações usuais do mercado (Art. 14 da IN 05/2017). Insta destacar que as rotinas e obrigações dispostas no Termo de Referência são de amplo conhecimento e domínio do mercado de manutenção de aparelhos de transporte vertical, no qual inúmeras empresas prestam este tipo de serviço, existindo disponibilidade imediata para sua execução, além de permitir o preestabelecimento do prazo de execução dos serviços e prazo de vigência do contrato.

6. Os serviços foram classificados, ainda, como **contínuos**, pois visam atender à necessidade

Pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público, dos servidores e segurados, e funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação do serviço público. (Art. 15 da IN 05/2017).

7. Por fim, declarou-se que os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.

ELABORAÇÃO DE PROJETO E DOCUMENTOS TÉCNICOS POR PROFISSIONAL HABILITADO DE ENGENHARIA / ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA

8. No presente feito, o Termo de Referência e as Planilhas de Custos foram elaborados por profissionais habilitados na área de engenharia e técnico mecânico, com a emissão da ART, tendo sido criado o Processo SEI 35014.321872/2023-39 para pagamento e posterior anexação ao processo em tela.

REGIME DE EXECUÇÃO DA OBRA OU SERVIÇO

9. O regime de execução é EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, de modo que serão apenas pagos os serviços devidamente prestados e as peças efetivamente fornecidas.

10. Apesar de ser possível prever com relativa precisão os quantitativos de serviços de Manutenção dos aparelhos (Itens 01, 04 e 07 da licitação), não é possível se estimar com a precisão adequada os quantitativos de peças que porventura venham a ser necessárias em caso de desastres naturais, acidentes e vandalismo (Itens 03, 06 e 09 da licitação) - ou sequer todas as peças que serão demandadas no período contratual.

11. A Excelentíssima Senhora Ministra Relatora do TC 035.988/2015-0, que deu origem ao ACÓRDÃO Nº 1238/2016 – TCU – Plenário, fez ponderações importantíssimas quanto à imprevisibilidade inerente ao fornecimento de peças:

(...)

9. Passando ao exame da matéria, na mesma linha de raciocínio da Secex/CE, comprehendo que não houve má-fé dos administradores da UFC, pois **são reconhecidas as dificuldades em licitar e contratar uma série de serviços, com o fornecimento de materiais pela administração, a exemplo de manutenção predial, ar-condicionado, elevadores, limpeza, serviço de copa, manutenção de veículos, eventos, aquisição de passagens áreas, fornecimento de combustível, limpeza urbana, coleta de lixo, manutenção de ruas, estradas, rodovias.** Cada serviço tem características próprias e exige conhecimentos e procedimentos diferenciados de contratação.

10. Cito, como exemplo, a contratação de serviços de manutenção veicular. Não é razoável que se exija da Administração o detalhamento, em edital, das centenas, milhares de peças utilizadas em um veículo, quando se sabe antecipadamente, de forma empírica, que apenas algumas delas serão utilizadas com uma certa frequência; outras, provavelmente não serão exigidas durante a vigência do contrato. Não vejo razoabilidade, da mesma forma, em se exigir que o servidor público que elabora o termo de referência possua conhecimentos plenos de todas as peças de um veículo, especialmente ao se considerar os inúmeros modelos existentes no mercado.

11. Racionalizando esses procedimentos, a Administração licita e contrata com o mesmo fornecedor, de forma conjunta, o serviço de manutenção e as peças de reposição que se fizerem necessárias. Nesses casos, as peças são pagas com base nas tabelas de concessionárias autorizadas, sobre as quais incidem descontos ofertados na licitação. Repita-se, a Administração não elabora estimativa de forma detalhada das peças a serem utilizadas e delas não realiza pesquisas de preços. O pressuposto básico é de que os licitantes têm pleno conhecimento do mercado e condições de apresentarem suas cotações, sem qualquer prejuízo. Nesses casos, ainda que não exista expressa previsão legal, a adjudicação é feita com base no maior desconto.

(...)

14. Alguns órgãos e entidades têm licitado e contratado o fornecimento de materiais e insumos para serem entregues em almoxarifados, os quais serão, posteriormente, utilizados quando da execução dos serviços. Referido procedimento exige uma quantidade significativa de servidores para realizar licitações, receber e controlar, posteriormente, a utilização desses produtos.

Contempla, também, incertezas quanto da execução do serviço, pois, com frequência, itens não são adquiridos ou são adquiridos em quantidades insuficientes.

15. Outros órgãos e entidades realizam certames para constituição de ata de registro de preços, com adjudicação, no mais das vezes, por grupos de itens, e os materiais registrados são requisitados e utilizados quando da realização de cada serviço. Esse procedimento contempla manifesta ilegalidade, pois as atas registradas estão sendo utilizadas, comumente, como contrato. Contempla, ainda, ineficiência, por envolver diversos fornecedores na realização de um mesmo serviço, o que traz contratempo de toda natureza. Em síntese, é quase impossível obter uma sinergia adequada entre o prestador dos serviços e os inúmeros fornecedores de materiais. Além disso, periodicamente nova pesquisa é realizada para verificar se os preços registrados estão de acordo com os praticados pelo mercado, nos termos do art. 9º, inciso XI, do Decreto 7.892/2013. Some-se, ainda, a necessidade de se realizar novas licitações sempre que a ata perder a vigência ou caso, por qualquer outro motivo, deixe de ser aplicada.

16. Ante o exposto, reitero, esses procedimentos estão em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal por violarem o princípio da eficiência.

(...)

29. **Mesmo que considere como adequada a contratação de materiais, com base em uma estimativa de preços e quantidades, nos termos realizados pela administração deste Tribunal, compreendo a pertinência e a eficiência da realização de procedimento licitatório, cuja adjudicação observaria o maior desconto sobre o valor dos materiais registrados na tabela Sinapi. Ressalto, por oportuno, que a Lei 12.462/2011, que aprovou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, prevê expressamente a possibilidade de contratação com base no maior desconto. Embora não se aplique ao certame em tela, a evolução legislativa já demonstra a necessidade de uma maior racionalidade na busca da eficiência.**

30. Em primeiro lugar, o procedimento propicia a obtenção do melhor preço, a exemplo da forma utilizada pelo TCU, e evita o jogo de planilha, em que o licitante oferta maiores preços para itens com probabilidade de maior utilização. Em segundo lugar, evitaria o levantamento desnecessário de quantidades, as quais, em grande parte, são meramente referenciais. Em terceiro lugar, o modelo do desconto incluiria todos os materiais existentes naquela tabela, mesmo que incluídos posteriormente, e evitaria, desse modo, a formalização desnecessária de termos aditivos. Em quarto lugar, o procedimento atende aos princípios da eficiência e da licitação previstos no art. 37, caput, e seu inciso XXII, da Constituição Federal, e da competitividade de que trata o art. 3º, da Lei 8.666/93.

31. Há que ser considerada, ainda, a eficiência na gestão dos contratos, no que se refere à execução dos serviços, às repactuações, às prorrogações, bem como na elaboração da estimativa de preços da licitação.

(grifos acrescidos)

12. A mesma lógica se utiliza para os serviços eventuais (itens 02, 05 e 08 da licitação), sendo o quantitativo dos itens apenas estimativas, de modo que serão apenas pagos os serviços devidamente prestados.

ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS DE CUSTOS UNITÁRIOS

13. No ETP foram examinados editais de contratação realizados pela administração pública no âmbito da Região Nordeste. Além dos preços referenciais, foram analisados temas como a justificativa da contratação, o objeto, a justificativa para contratação com fornecimento de peças, a contratação sem dedicação de mão de obra, justificativas para contratação com fornecimento de peças, etc.

14. Os dados apresentados pelos editais analisados foram compilados e ajudaram a compor o item DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO do ETP.

15. Já no Termo de Referência, criou-se o Mapa de Preços onde buscou-se uma melhor exposição dos custos dos serviços considerados necessários à perfeita execução do objeto do processo, através do refino, quando mostrou-se necessário, da estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais realizados nos Estudos Preliminares, conforme disposto no ANEXO V da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.

16. A metodologia utilizada para obtenção dos preços referenciais foi apresentada no Mapa de Preços, e vai ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União, que em sua PORTARIA-TCU Nº 444, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018, dispôs:

Art. 8º A estimativa de preços para contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de

obra deverá ser elaborada com base na média aritmética simples de, no mínimo, três referências de preços, obtidas por meio de pesquisa de preços realizada, preferencialmente, em contratos firmados por órgãos ou entidades da Administração Pública, observando-se as disposições contidas no art. 11 desta Portaria

17. Conforme Acórdão do TCU nº 6.237/2016, foram adotadas as medidas cabíveis para promover a necessária pesquisa de preços que represente, o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado, levando em conta contratações da Administração Pública. Esta foi focada nas contratações no âmbito do Município, expandindo-a ao âmbito Estadual, Regional e Nacional quando não for possível encontrar Contratos em prazo válido.

18. Os demais preços que foram obtidos por pesquisa de mercado ou composição de preços também tiveram a metodologia utilizada para sua obtenção apresentada no Mapa de Preços.

ADOÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DE REFERÊNCIA DO SINAPI / REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO / ELABORAÇÃO DAS COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS / ELABORAÇÃO DAS CURVAS ABC DOS SERVIÇOS E INSUMOS

19. Na presente licitação, foram juntadas as planilhas sintéticas no documento Mapa de Preços e as planilhas analíticas no Anexo III - Planilha de Custos e Formação de Preços.

20. No orçamento do serviço (comum), para os itens não contemplados no SINAPI, foram adotados custos obtidos das seguintes fontes admitidas no art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013: Pesquisa de mercado.

21. No orçamento da presente licitação, foi realizada pesquisa de mercado para itens do orçamento não contemplados no SINAPI, adotando-se as diretrizes da IN SEGES/ME nº 73, de 2020, conforme documentos juntados aos autos no Mapa de Preços.

22. Foram adotadas composições “próprias”, extraídas de fontes extra-SINAPI, nos termos do art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013, as quais foram devidamente juntadas aos autos, no Mapa de Preços, para o conhecimento dos licitantes;

23. Por não se tratar de obra, e sim de serviço **comum** de engenharia, que se enquadra nos termos do art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013, não foi elaborado curva ABC de Serviços e Insumos.

24. Para composição de preços dos serviços eventuais o SINAPI foi utilizado, complementado pelo Informativo SBC em suas lacunas, ambos utilizando a data-base de Março/2023, bem como o Manual de Engenharia e Patrimônio Imobiliário do INSS, de junho de 2014.

25. Na composição de preços dos serviços eventuais foi elaborada curva ABC para aferir o percentual dos serviços eventuais que envolvessem mão de obra ou outro tipo de serviço, em comparação ao total sem BDI apurado para os serviços eventuais.

ADOÇÃO DO REGIME DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA

26. Na presente licitação, serão adotados os custos de referência NÃO DESONERADOS.

DETALHAMENTO DA COMPOSIÇÃO DO PERCENTUAL DE BDI / BDI REDUZIDO SOBRE OS CUSTOS DOS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS

27. Foi apresentado na **Planilha Composição BDI** a metodologia utilizada para obter o BDI Referencial e o BDI Diferenciado, observando as diretrizes do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2013 e os parâmetros do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU.

28. Foram utilizados **valores médios** da tabela de referência do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU.

29. Foi adotado o BDI Reduzido (diferenciado) para o fornecimento de Peças Sob Demanda

previsto no certame.

DA SUBCONTRATAÇÃO

30. A exigência de vistoria obrigatória representa um ônus desnecessário para os licitantes, configurando restrição à competitividade do certame. Logo, na presente licitação, a realização de **vistoria será facultativa** e o licitante poderá substituir o atestado de vistoria pela declaração de pleno conhecimento das condições de execução do objeto

COMPOSIÇÃO DO CUSTO DIRETO DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL

31. O objeto da contratação foi caracterizado como de serviço comum de engenharia, que se enquadra nos termos do art. 6º do Decreto nº 7.983, de 2013, não se enquadrando como obra.

ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

32. Nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.983, de 2013, "*a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras*".

33. Foi elaborado cronograma físico-financeiro contemplando as parcelas fixas de pagamento mensal e estimando custos mensais dos serviços e materiais que apenas serão pagos quando efetivamente prestados ou fornecidos.

ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO

34. O objeto da contratação foi caracterizado como Serviço Comum de Engenharia, tendo o Termo de Referência nível de detalhamento adequado e suficiente para permitir a perfeita execução do objeto.

EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

35. Conforme descrito no item 4 do ETP a Decisão Normativa Nº 036, de 31 de julho de 1991, do CONFEA dispõe sobre a competência em atividades relativas a elevadores e escadas rolantes:

1 - DAS ATIVIDADES RELATIVAS A "ELEVADORES E ESCADAS ROLANTES":

1.1 - As atividades de projeto, fabricação, instalação ou montagem, **manutenção (prestação de serviços com ou sem fornecimento de material e sem alteração do projeto)** e laudos técnicos de equipamentos eletromecânicos do tipo "elevador", "escada rolante" ou similares, somente serão executados, sob a **responsabilidade técnica de profissional autônomo ou empresa habilitados e registrados no CREA**.

2 - DAS ATRIBUIÇÕES:

2.1 - **Profissionais de nível superior da área "mecânica", com atribuições previstas no Art. 12 da Resolução nº 218/73 do CONFEA, estão habilitados a responsabilizar-se tecnicamente pelas atividades descritas**

no item 1;

2.2 - Poderão, ainda, responsabilizar-se tecnicamente pelas atividades de "manutenção de elevadores e de escadas rolantes" os Técnicos de 2º Grau com atribuições constantes no Art. 4º da Resolução nº 278/83 do CONFEA.

3 - DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO:

3.1 - Quando tratar-se de atividade de "fabricação" e/ou "manutenção" relativas a elevadores e escadas rolantes, o **profissional responsável técnico deverá ser residente na jurisdição do respectivo CREA**;

[...]

36. Diante das competências necessárias a Contratada deverá:

Ser pessoa jurídica registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA;

Indicar Responsável Técnico, legalmente habilitado, com atribuições pertinentes;

Possuir profissional habilitado em Engenharia Mecânica ou equivalente, pois há necessidade de execução de atividades privativas de Engenheiro como supervisão, coordenação, orientação técnica, projeto e especificação, elaboração de laudos e pareceres técnicos.

37. Conforme descrito no item CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR do TR, os critérios quanto a capacitação técnico-operacional serão atendidos com a apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, relativo à execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação:

Manutenção preventiva e corretiva em Sistema de Equipamentos de Transporte Vertical com, somados, ao **menos**:

- 04 (quatro) elevadores e/ou plataformas para o GRUPO 1;
- 03 (três) elevadores e/ou plataformas para o GRUPO 2;
- 15 (quinze) elevadores e/ou plataformas para o GRUPO 3.

38. A capacitação técnica- profissional será comprovada mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(eis) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, a saber:

Para o Eng. Mecânico, ou equivalente: Manutenção corretiva e preventiva de equipamento de transporte vertical (elevador e/ou plataforma) com, ao menos:

- 08 (oito) paradas para o GRUPO 1;
- 06 (seis) paradas para o GRUPO 2;
- 12 (doze) paradas para o GRUPO 3.

39. Na presente licitação, será aceito o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para atingimento dos quantitativos mínimos demandados.

EXIGÊNCIA DE VISTORIA PARA A LICITAÇÃO

40. Na presente licitação, a realização de vistoria será facultativa, e o licitante poderá substituir o atestado de vistoria pela declaração de pleno conhecimento das condições de execução do objeto.

POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO

41. Na presente contratação não será admitida a subcontratação.

CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E DE ACESSIBILIDADE

42. No presente feito, o Termo de Referência incluiu critérios/práticas de sustentabilidade socioambiental.

EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

43. Na presente licitação, será exigida a apresentação de garantia de execução contratual, uma vez que o contrato envolve aparelhos de transporte vertical de alto valor agregado.

OPÇÃO PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

44. Na presente licitação, o sistema de registro de preços não foi adotado.

PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

45. **Não será permitida** à participação de cooperativas, pois o serviço a ser contratado exige subordinação, com emprego de profissionais qualificados ou capacitados sujeitos à orientação de responsável técnico habilitado que emita Documento de Responsabilidade Técnica do serviço.

NATUREZA DA ATIVIDADE SE CONSTITUI OU NÃO ATIVIDADE DE CUSTEIO (DECRETO N° 10.193/2019)

46. No presente feito, com base nos critérios da Portaria nº 249/2012-MPOG, a natureza da atividade a ser contratada constitui-se em **Atividade de Custeio**.

47. A Portaria de Delegação PRES/INSS nº 1.378, de 8 de Novembro de 2021, em seu art. 1º definiu a subdelegação para celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio da seguinte forma:

- I - com valor inferior a R\$ 5.000.000,00 ao Diretor de Gestão de Pessoas e Administração; e
- II - com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 ao Coordenador-Geral de Licitações e Contratos ou aos Superintendentes-Regionais;

48. Considerando o disposto no art. 3º do Decreto nº 10.193/2019 e o valor estimado da contratação, bem como o constante da Portaria de Delegação PRES/INSS nº 1.378, de 8 de Novembro de 2021, a autoridade assessorada detém competência para celebrar o contrato;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

49. Este documento não abrangeu os temas de EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA e de PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS por estes serem tratados no Edital e fogem do caráter técnico da Equipe de Planejamento.

EQUIPE DE PLANEJAMENTO

(Assinado eletronicamente)

RODRIGO DE PAULA DUARTE

Analista do Seguro Social

Engenheiro Mecânico

(Assinado eletronicamente)

RODOLFO NÍCOLAS ROCHA E SILVA

Engenheiro Mecatrônico Cedido



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DE PAULA DUARTE, Analista do Seguro Social**, em 29/08/2023, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODOLFO NICOLAS ROCHA E SILVA, Empregado Público Cedido**, em 29/08/2023, às 17:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **12997446** e o código CRC **B1DFF23C**.

Referência: Processo nº 35014.374669/2022-84

SEI nº 12997446