



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 03036/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.007668/2024-18

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBRA DE ENGENHARIA. RESSARCIMENTO. FURTO. CANTEIRO DE OBRA. OBRIGAÇÃO CONTRATUAL DE GUARDA DA EMPRESA CONTRATADA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se do CONTRATO Nº 2/2025, firmado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ E A EMPRESA FUNCIONAL CONSTRUÇÕES LTDA, cujo objeto é a contratação semi-integrada de empresa para elaboração de projetos executivos de engenharia e execução da obra de Construção da Cobertura da Quadra Poliesportiva da UFJ.
2. Por ocasião do Ofício 0487844, a empresa comunica à Universidade que no dia 15.09.25 ocorreu um furto nas dependências do canteiro de obra, que se encontra dentro dos limites da área social da instituição, resultando no desaparecimento de alguns equipamentos e insumos.
3. Aduz, ainda, que a contratante deveria ressarcir a contratada por furto ocorrido nas suas dependências físicas, *“(...) pois assume a responsabilidade pela guarda e segurança dos bens dos trabalhadores ali presentes, devendo, inclusive, arcar com eventuais danos morais se a situação for constrangedora. O fundamento é a obrigação do empregador de zelar pela segurança dos seus empregados e dos seus pertences, bem como de assumir os riscos da atividade econômica que exerce”*
4. Ao final, a empresa solicita o ressarcimento, nos termos dos arts. 421 e 422 do Código Civil, do valor referente a R\$ 5.855,84 (cinco mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos).
5. Por meio do Despacho 0488010 a Administração posiciona-se pelo indeferimento do pedido, nos seguintes termos:

No Contrato 2/2025 (0375546), especificamente na cláusula nona "Obrigações do Contratado", item 9.14, está estabelecido que cabe à empresa "Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução do objeto, durante a vigência do contrato."

Diante do exposto, solicitamos manifestação do Ordenador de Despesas e encaminhamento do caso à Procuradoria Federal para análise e parecer sobre a responsabilidade da UFJ quanto ao ressarcimento à empresa

6. Nesse cenário, são os autos encaminhados através do Despacho 0489601 para fins de manifestação jurídica acerca do pleito formulado pela empresa contratada.
7. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
8. É o relatório. Passa-se à análise.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas

características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

11. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

12. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

3. ANÁLISE JURÍDICA

13. Em resposta à consulta formulada no Despacho 0488010 importa, inicialmente, mencionar que o contrato dispõe claramente que é obrigação do contratado:

“9.14. Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução do objeto, durante a vigência do contrato”.

O Termo de referência, anexo ao Edital Concorrência 02/2024 (SEI 0346912), igualmente prevê que:

Informações relevantes para o dimensionamento da proposta
(...)

5.65 Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução dos serviços, durante a vigência do contrato;

14. Observa-se, dessa forma, que a responsabilidade pela guarda dos bens no canteiro é atribuída contratualmente à empresa executora, a quem compete adotar medidas de segurança.

15. Para além, observa-se que no orçamento estimado da contratação há previsão no BDI de riscos, seguros e garantias.

16. Como cediço, o gestor deve observar o art. 23, § 2º da Lei nº 14.133/21, segundo o qual, no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia o valor estimado será acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, sendo o BDI elemento primordial no processo de formação de preços, pois representa parcela relevante no seu valor final.

17. Assim, é consolidado o entendimento do TCU quanto a considerar que na composição de BDI devem ser considerados os custos alocados aos contratos de obras públicas com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, como: taxa de rateio da administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento.

18. Destaca-se que esse entendimento também está alinhado com o Decreto 7.983/2013 (cuja aplicação aos processos regidos pela Lei 14.133/21 resta autorizada em face da A IN SEGES/ME Nº 91/22), que estabelece **os componentes mínimos que devem fazer parte da composição de BDI de orçamentos de obras públicas** e as regras para análise dos custos dos serviços previstos nos orçamentos de referência, **in verbis**:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao **BDI**, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - **taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e**

IV - taxa de lucro.

19. Assim, para além da previsão contratual de obrigação imposta à contratada pela guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução do objeto, durante a vigência do contrato, tem-se que o próprio BDI contempla tais custos indiretos, como taxas de rateio da administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras.

20. Vale lembrar, por oportuno, que o contrato prevê que o valor total da contratação engloba todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação:

21.

CLÁUSULA QUINTA – PREÇO (art. 92, V)

5.1. O valor total da contratação é de R\$ 2.860.000,00 (dois milhões oitocentos e sessenta mil reais), conforme custos unitários apostos em anexo.

5.2. **No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.**

22. Desta forma, entende-se pelo indeferimento do pleito de ressarcimento formulado pela empresa contratada através do Ofício 0487844.

23. Registre-se que cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

4. CONCLUSÃO

24. Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta ELIC pelo indeferimento do pleito de ressarcimento formulado pela empresa contratada através do Ofício 0487844.

25. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

26. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica ((art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 08 de outubro de 2025.

MARCELA SALES MEINERZ

Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854007668202418 e da chave de acesso fe7a3df4



Documento assinado eletronicamente por MARCELA SALES MEINERZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2962486496 e chave de acesso fe7a3df4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA SALES MEINERZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 08-10-2025 12:36. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.