



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ
PROTOCOLO

PARECER n. 00115/2024/PROT/PF-UFJ/PGF/AGU

NUP: 23854.007027/2024-63

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. OBRA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. LEI Nº 14.133/2021. PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91/2022. DECRETO Nº 7.983/2013, NO QUE COUBER. DECRETO Nº 10.947/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022. DECRETO Nº 11.246/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98/2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório da modalidade de Concorrência, que tem por objeto a contratação de empresa para elaboração de projetos executivos de engenharia e execução das obras de *i*) construção da Casa do Estudante Universitário I (CEU I) - localizada no Campus Riachuelo da Universidade Federal de Jataí, Rua Marechal Rondon, Jataí-GO e *ii*) construção da Casa do Estudante Universitário II (CEU II) - localizada na Alameda Caiapônia, lt.2, qda. 33A, Conjunto Rio Claro III, Jataí-GO, pelo critério de menor preço, mediante o regime de contratação semi-integrada, no valor estimado de R\$ 17.679.309,80 (dezesete milhões seiscientos e setenta e nove mil trezentos e nove reais e oitenta centavos).

2. Considerando que o processo em tela encontra-se integralmente digitalizado até o último documento disponível em sua fase atual (Despacho 0344876) e inserido no correspondente NUP do SAPIENS, garantindo-se a integridade da documentação, deixa de ser necessária a especificação de todos os documentos que instruem os autos, a bem da eficiência e celeridade. Sem embargo, os documentos que interessam ao exame a cargo da PF/UFJ encontram-se devidamente referenciados nesta manifestação.

3. É o relatório.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data e tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

5. Ressalta-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos 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)

6. Necessário esclarecer que, em regra, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo

III - ANÁLISE JURÍDICA

A) VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133/2021 COM A LEI N. 8.666/1993, A LEI N. 10.520/2002, E A LEI N. 12.462/2011

8. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021 com a Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002 e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação” (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

B) AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E NORMAS DE GOVERNANÇA

9. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A Portaria ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

10. Tal providência encontra-se **atendida** nos documentos SEI 0344627 e 0344794.

11. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

12. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Com relação ao Plano de Contratações Anual, tal providência encontra-se **atendida** no item 2 do Termo de Referência (0344318). Destaca-se, todavia, a **ausência de documento** que ateste que a presente contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, o que deve ser **providenciado**.

13. Por fim, reputo que no item 3 do ETP (0343569) foi defendida a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

C) ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

14. A Administração instrui o procedimento como concorrência (art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021), modalidade de licitação adequada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021.

15. Cumpre registrar que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei 14.133/2021, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme o art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

16. Nada obstante, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia comuns (alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º, c/c art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

17. Assim, em sentido contrário à proibição da adoção do pregão para os casos estabelecidos no dispositivo legal acima mencionado, tem-se o cabimento da concorrência nas contratações de:

- o bens e serviços especiais (conceituados no art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133/2021)
- o obra (definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021);
- o serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/2021); e
- o serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, isto é, “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso”).

18. Tais enquadramentos demandam o exame e a manifestação do setor técnico da Administração quanto à natureza e valor do objeto, de modo a aferir a adequação da modalidade licitatória.

19. Ainda, nas obras e serviços em que forem adotados os regimes de execução de contratação integrada ou semi-integrada, **o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado**, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação deverá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela Entidade (§3º do art. 22 da Lei nº 14.133, de 2021).

20. Tais enquadramentos demandam o exame e a manifestação do setor técnico-administrativo da Entidade quanto à natureza e valor do objeto, de modo a aferir a adequação da modalidade licitatória.

21. No caso, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto foi qualificado pelo setor técnico-administrativo da Entidade como contratação de obra (art. 6º, XVIII, XXI, alínea “b”, XXII, e art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, item 1 do Termo de Referência). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço.

D) TITULARIDADE DO IMÓVEL

22. Constitui medida de precaução, na fase de planejamento da contratação, verificar a titularidade do bem. Significa dizer, é importante perquirir se a entidade é a legítima proprietária do imóvel onde se pretende realizar a obra ou serviço de engenharia, o que se dá por meio da certidão atualizada emitida pelo competente Registro de Imóveis, relativa à matrícula do imóvel. Afora isso, é necessário que a entidade verifique se a propriedade/posse do bem lhe foi devidamente transferida, por exemplo, pela Superintendência do Patrimônio da União, a quem incumbe gerenciar o patrimônio da União.

23. Portanto, **deve a Administração atestar expressamente nos autos a titularidade e regularidade da posse do imóvel em que será executada a obra ou serviço, com base em certidão atualizada do Registro Imobiliário.**

E) LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO

24. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do Edital (art. 115, §4º, da Lei nº 14.133/2021).

25. Desse modo, **recomenda-se** que a área técnico-administrativa competente da Entidade verifique a necessidade ou não de providenciar todas as aprovações e os licenciamentos ambientais pendentes relativos ao empreendimento.

F) PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

- Recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia)

26. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

27. **Recomenda-se** que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha_Minuta_do_IPPC_Engenharia_16_11_23_14h_Visualizao.pdf.

28. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

29. Nessa senda, tem-se a diferença entre Termo de Referência e Projeto Básico constante na página 92, a seguir:

Será utilizada a locução “**termo de referência**” para designar o **documento jurídico-administrativo** previsto no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, que contém as informações necessárias, fornecidas pela Administração Pública, para delimitar o objeto contratado, sem, entretanto, trazer especificações técnicas cuja preparação é privativa de determinados profissionais, como engenheiros, arquitetos e técnicos industriais. Quanto a esses aspectos, o documento a ser apresentado, se for o caso, será um **projeto básico**, previsto no art. 6º, XXV, da Lei, que, quando necessário, deverá ser anexo ao Termo de Referência.

A elaboração do **Projeto Básico** relativo à obra ou serviço de engenharia, arquitetura ou de técnica industrial exige a emissão de ART, RRT ou TRT, conforme Resoluções CONFEA nº 361/1991 e nº 1137/2023, Resolução CAU nº 91, de 2014, e Resolução CFT nº 101, de 2020, e alterações, respectivamente, independentemente de o profissional pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta. Por outro lado, a elaboração do **Termo de Referência** não exige a emissão de tal documento, conforme razões expostas acima. Já a elaboração das planilhas orçamentárias também exige a emissão da ART, conforme art. 10 do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU. Embora o Decreto e a Súmula 260 do TCU mencionem apenas a ART, a interpretação extensiva é cabível nesse contexto, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme as planilhas forem elaboradas por arquiteto ou técnico industrial.

- Documentos necessários ao planejamento da contratação

30. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa de risco;
- d) termo de referência.

31. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

32. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

- Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

33. Da análise do Documento de Formalização da Demanda 359/2023 (SEI 0331893), percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

34. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, **obrigatoriamente**, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

35. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, §1º, da IN SEGES nº 58/2022.

36. No caso, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar 76/2024 (0343569). Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

37. Não obstante, **recomenda-se corrigir a inconsistência no subitem 7.5 do ETP**, visto que a contratação semi-integrada é o regime de execução elegido pela Administração.

- Gerenciamento de riscos

38. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

39. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5 do

Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

40. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>.

41. Ainda, nas obras e serviços em que forem adotados os regimes de execução de contratação integrada ou semi-integrada, o Edital **obrigatoriamente** contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação deverá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela Entidade (§3º do art. 22 da Lei nº 14.133/2021).

42. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos (0343570), mas não está de acordo com o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia, pois falta a indicação do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017). Sendo assim, recomenda-se a adequação do mapa de riscos às determinações da IN SEGES/MP nº 05/2017.

43. Verifica-se que não fora definido, como tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS, o uso da conta-depósito vinculada OU do pagamento pelo fato gerador (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

44. De toda forma, tendo em vista a edição do Caderno de Logística do sistema de pagamento pelo fato gerador, recomenda-se que a Administração justifique a escolha pela conta-depósito vinculada/pagamento pelo fato gerador, a partir de uma ponderação de custo-benefício (art. 18, §2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

45. Ainda, **recomenda-se** que o artefato seja assinado eletronicamente.

- Termo de Referência

46. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

47. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021).

48. **Recomenda-se**, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

49. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (0344318).

50. Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (0344789).

51. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022).
52. Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (**Building Information Modelling - BIM**) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la (art. 19, §3º, da Lei nº 14.133/2021), **que deverá ser atendida ou justificada pela Administração.**
53. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81/2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.
54. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
55. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**
- i)* no subitem "7.1.1." a ausência da fixação de critérios objetivos e percentuais de glosa e/ou a não utilização do IMR ou de qualquer outro instrumento poderá inviabilizar a realização da glosa sobre os pagamentos à contratada, ante a inexistência de critérios previamente conhecidos. Sugere-se que seja saneada, tecnicamente, a possível inconsistência;
 - ii)* de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021) e/ou justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021;
 - iii)* Alerta-se a área técnico-administrativa que no regime de execução de contratação semi-integrada a minuta contratual, obrigatoriamente, deverá conter os riscos envolvidos na contratação e as respectivas alocações entre contratante e contratado (art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021). Em caso de utilização de matriz de alocação de risco, o custo estimado da contratação deve levar em consideração o conjunto de riscos alocados ao contratado, o que naturalmente implicará elevação no custo da contratação (art. 22, caput, e art. 103, §3º, ambos da Lei nº 14.133/2021);
 - iv)* no subitem "8.31" definir apenas uma das redações alternativas previstas na minuta-padrão da AGU. conforme Nota Explicativa da AGU "Não podem ser cumulativas as exigências de capital mínimo e de patrimônio líquido mínimo, razão pela qual a Administração deverá escolher motivadamente entre uma das duas opções.";
 - v)* no subitem "10.1." os dados relativos à dotação orçamentária deverão ser previamente identificados;
 - vi)* na contratação integrada ou na contratação semi-integrada, obrigatoriamente, o objeto deve ser licitado por preço global com a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários (art. 46, §9º, da Lei nº 14.133, de 2021), o que deve ser observado pela Administração tanto na fase da seleção do fornecedor, bem como durante a execução contratual;

vii) a área técnica deverá certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº14.133/2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261). Recomenda-se ainda a consulta à Decisão Normativa CONFEA nº 106/2015 e à OT - IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Pública - IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública;

viii) os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial devem ser identificados nos autos (art. 2º, I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016);

ix) recomenda-se prever na contratação semi-integrada que, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico (art. 46, §5º, da Lei nº 14.133/2021). E que os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (art. 22, §4º, da Lei nº 14.133/2021);

x) nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como responsabilidade do contratado na matriz de risco (art. 22, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021);

xi) a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021). Além disso, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);

xii) a área técnica deverá certificar-se que a adoção do regime de execução de contratação semi-integrada é mais favorável e compatível com as características da situação concreta e que a sua adoção propiciará vantajosidade na entrega mais célere do empreendimento à sociedade;

xiii) em razão das peculiaridades do objeto, a Equipe de Planejamento deve ter integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial. Confira-se, nesse sentido, os ditames abaixo da IN SEGES/MP nº 05/2017: "*Art. 22, § 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.*"

xiv) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017) e compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;

xv) quanto à carga horária dos empregados, atentamos para o fato de que a Administração possui duas alternativas de determinação de carga horária e remuneração: calcular o piso salarial da categoria proporcionalmente para 40 horas semanais ou distribuir a jornada de 44 horas ao longo dos cinco dias úteis da semana. Neste caso, recomenda-se a assinatura de acordo individual com o empregado (art. 59, §6º, da CLT c/c Súmula nº 85 do TST), para que possa haver jornadas pouco superiores a 8 horas diárias (ex: jornadas diárias de 9 horas de trabalho de segunda a quinta combinadas com jornada de 8 horas na sexta, perfazendo um total de 44 horas semanais de segunda a sexta). Não se pode, contudo, pagar o piso de 44 horas de labor se o trabalho total do

empregado foi de apenas 40 horas. Tal situação equivale ao pagamento por serviços não prestados (Acórdão n. 2705/2021 Plenário-TCU, Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, Boletim de Jurisprudência n. 382 e Informativo de licitações e contratos n. 427). Desse modo, a área requisitante deverá deliberar sobre a carga horária a ser utilizada no atendimento de suas necessidades e, a partir de então, estipular o quanto pagará de remuneração por posto de trabalho;

xvi) quanto à carga horária, destaca-se também o item 5.3 da minuta de TR, que estabelece apenas que "Os serviços serão prestados no seguinte horário: segunda a sábado, das 7h às 18h". No entanto, tendo em vista que a contratação envolve diferentes cargos, recomenda-se que a jornada de trabalho de cada cargo seja discriminada nos documentos pertinentes a fim de que os licitantes possam dimensionar e elaborar melhor as suas propostas;

xvii) incluir nota ou observação na planilha de custo e formação de preços que indique que, de acordo com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, a Administração "deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011" (Enunciado do Boletim de Jurisprudência nº 176/2017). A título informativo, deve-se atentar para as orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual;

xviii) em relação ao adicional de insalubridade/periculosidade, recomenda-se ao gestor observar as orientações do PARECER n. 00006/2018/CPLC/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal e disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN000062018CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>, cuja conclusão é a seguinte:

"CONCLUSÃO

69. Ante o exposto, conclui-se que:

- a) São dois os requisitos para que seja garantido o direito ao adicional de insalubridade: (i) a definição e a classificação da insalubridade pelo Ministério do Trabalho; (ii) e a perícia realizada por médico ou engenheiro do trabalho, devidamente registrado no Ministério do Trabalho;*
- b) É recomendável que o laudo pericial seja providenciado pela própria Administração;*
- c) Não tendo o órgão ou entidade condições de providenciar a perícia, é possível que essa responsabilidade seja atribuída ao contratado, desde que devidamente justificada nos autos, devendo ser adotado o procedimento previsto no Acórdão n. 727/2009 – Plenário, do TCU;*
- d) O art. 195, §1º, da CLT facultou às empresas e aos sindicatos das categorias profissionais interessadas requererem ao Ministério do Trabalho a realização de perícia em estabelecimento ou setor deste, com o objetivo de caracterizar e classificar ou delimitar as atividades insalubres ou perigosas. Portanto, quando a Administração for providenciar o laudo pericial, o ideal seria que se utilizasse dessa faculdade;*
- e) Caso existam entraves à utilização dessa prerrogativa, na falta de outra regulamentação, é possível seguir, com as devidas adaptações, as diretrizes previstas na Orientação Normativa n. 4, de 14 de fevereiro de 2017, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relação do Trabalho no Serviço Público, especialmente no tocante ao art. 10, §5º, que possibilita a contratação de serviços de terceiros para emissão do laudo técnico, após o esgotamento das possibilidades de celebrar instrumentos de cooperação ou parcerias com órgãos da esfera federal, estadual, distrital ou municipal;*
- f) Convenção coletiva que fixa atividade e percentual de insalubridade em descompasso com as normas do Ministério do Trabalho e com o laudo pericial deve ser aplicada, desde que traga condição mais benéfica ao trabalhador e não contenha obrigações e direitos que somente se apliquem aos contratos com a Administração Pública;*
- g) Havendo previsão de adicional de insalubridade em decorrência de norma coletiva do trabalho, ou laudo pericial, deverão a Administração e os licitantes prever na planilha de custos e formação de preços o respectivo adicional;*

h) O adicional de insalubridade deverá incidir sobre o salário mínimo vigente em âmbito nacional. O piso salarial da categoria estabelecido por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa somente poderá ser adotado como base de cálculo se o instrumento coletivo dispuser, expressamente, sobre tal direito.”

56. Destaca-se que não foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara), o que deve ser providenciado.

57. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

- Projeto Básico

58. O projeto básico constitui um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos (art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021):

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução de empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

59. Na contratação semi-integrada a Administração confecciona o projeto básico, o qual poderá, mediante sua prévia autorização, ser alterado pela Contratada, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pela Contratada em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo a Contratada a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico (art. 46, §5º, da Lei n. 14.133/2021). Ainda, devem ser observados os requisitos estabelecidos no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

60. No caso, a Administração realizará uma contratação semi-integrada, mas não há informação de que o projeto básico foi elaborado por profissional habilitado de engenharia e arquitetura, **o que deve ser esclarecido pela Administração.** Por sua vez, a Administração indicou os documentos que compõem o projeto básico (0344319).

- Projeto Executivo

61. O projeto executivo constitui o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (art. 6º, inciso XXVI, da Lei nº 14.133/2021).

62. É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no §3º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 (art. 46, §1º, da Lei nº 14.133/2021). Por outro dado, é possível que haja a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo da contratada, consoante preço previamente fixado pela administração pública (art. 14, §4º, da Lei nº 14.133/2021).

63. No caso da contratação integrada ou contratação semi-integrada caberá à Contratada elaborar e fornecer à Administração o projeto executivo. O referido artefato deverá compreender um conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (incisos XXVI, XXXII e XXXIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021).

- Cronograma Físico-Financeiro

64. A duração dos contratos será a prevista em edital (art. 105 da Lei nº 14.133/2021). Por sua vez, são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso (art. 92, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021).

65. Nessa senda, 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 (art. 12 do Decreto nº 7.983/2013 e IN SEGES nº 91/2022).

66. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato (art. 111 da Lei nº 14.133/2021).

67. No caso, **não foi localizado nos autos o cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico competente, o que deve ser providenciado.**

- Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

68. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (ETP).

69. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

70. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o Gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

71. Registre-se que **o Gestor deverá estar atento** às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou

sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;

c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

72. **Recomenda-se** que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

73. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inciso I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

- Viabilidade jurídica da terceirização

74. O art. 48 da Lei n. 14.133/2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

75. Além disso, IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98/2022, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, §1º), mas não poderá ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

76. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Em sendo assim, **recomenda-se** que a Administração se manifeste sobre a incidência ou não da vedação disposta nos incisos do art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021.

- Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

77. No regime de contratação semi-integrada, não haverá o parcelamento do objeto no que diz respeito à elaboração do projeto executivo, uma vez que o contratado fará a execução da obra ou serviço de engenharia e também será o responsável por elaborar o projeto executivo. Em compensação, a opção pelo regime de execução deve ser devidamente fundamentada.

78. Sob outro viés, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade

79. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação dos objetos em dois itens distintos (0344318 e 0344604). Contudo, não há nos autos justificativas de ordem técnica e econômica condizentes com tal opção, o que deve ser providenciado. Sobre o tema, também recomenda-se a realização dos ajustes necessários no item 10 do ETP (0343569), a fim de que reflita a opção pela adjudicação em dois itens distintos.

80. Assim, a Administração deverá esclarecer se haverá ou não parcelamento do objeto, fazendo as alterações necessárias em um ou outro documento e apresentando a justificativa adequada.

- Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

81. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 45 da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, inciso XI da Lei nº 12.305/2010, e art. 9º, inciso II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

82. Assim, as especificações dos serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

83. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, **recomenda-se** consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis> .

84. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por

condicionantes e compensação ambiental, *que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental*; III - *utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais*; IV - *avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística*; V - *proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas*; VI - *acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida* (art. 45, da Lei nº 14.133/2021).

85. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

86. No caso, não se localizou nos autos o enfrentamento da questão da necessidade ou não de licenciamento ambiental, **o que demanda a complementação do processo.**

87. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, nos itens 4.22 e 4.23 do Termo de Referência, critérios e práticas de sustentabilidade. No entanto, no tópico de "Possíveis Impactos Ambientais" do ETP, a Administração incluiu outras disposições e orientações sobre o tema. **Recomenda-se** que os documentos sejam compatibilizados.

- Orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

88. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 2º, incisos I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983/2013).

89. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada (art. 23, §5º, da Lei nº 14.133/2021) o valor estimado da contratação será calculado nos termos do §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

90. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços (0344097 e 0344098). **Orienta-se** que as planilhas possuam a identificação do servidor responsável por sua elaboração.

91. Por envolver matéria orçamentária, caberá à área técnico-administração atestar os atendimentos dos §§2º, 5º e 6º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sobre os quais se responsabilizam.

92. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

93. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa. Senão, veja-se.

94. O Gestor deve observar o art. 23, §2º c/c art. 56, §5º, ambos da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...) § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

Art. 56.

§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

95. Especificamente para os processos de contratação sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do §2º acima transcrito, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do §2º do art. 23, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto (art. 23, §5º, da Lei nº 14.133/2021).

96. Nessa hipótese, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no art. 23, §5º (art. 23, §6º, da Lei nº 14.133/2021).

97. A IN SEGES/ME Nº 91/2022, autoriza a aplicação do Decreto nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, no que couber, para a definição do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia.

- Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global

98. No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se pautar conforme a expressa determinação do Decreto nº 7.983/2013, não relegando toda a responsabilidade pela definição dos insumos necessários para o serviço de engenharia e o seu quantitativo (material, mão de obra e equipamentos) apenas para os projetistas, mas se certificando de que os elementos constantes dos projetos e planilhas orçamentárias por eles elaboradas estão de acordo com as determinações normativas.

99. Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

100. Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

101. O Decreto nº 7.983/2013, determina que se devem utilizar primordialmente os valores constantes no SICRO/SINAPI.

102. Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU nº 258/2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

103. Na definição do art. 2º, inciso VIII, do Decreto nº 7.983/2013, o orçamento de referência é o *“detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação”*.

104. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Orientação Normativa AGU nº 5/2009 e Súmula TCU nº 259, que assim dispõem respectivamente:

Orientação Normativa nº 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

Súmula nº 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

105. Nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, e na esteira da Súmula TCU nº 259 e Orientação Normativa AGU nº 5/2009, deverão constar do edital de licitação de obras e serviços de engenharia os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global.

106. Conforme art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 7.983/2013, são os *“parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes”*.

107. Cumpre registrar que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor (Súmula TCU 259), ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão 1695/2018 TCU-Plenário).

108. No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente (art. 59, §3º, da Lei n.º 14.133/2021).

109. Desse modo a súmula 259 e Orientação Normativa AGU nº 5/2009 devem ser lidas à luz do citado dispositivo legal.

110. Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente

para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (art. 56, §5º, da Lei nº 14.133/2021).

- Composições de custos unitários menores ou iguais à mediana do SINAPI

111. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, no âmbito da administração pública federal, o SINAPI é o sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

112. Na definição do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 7.983/2013, composição de custo unitário é o “*detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida*”.

113. Já o custo unitário de referência é o “*valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado*” (art. 2º, I).

114. Na elaboração dos orçamentos de referência, poderão ser adotadas especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia em relatório técnico elaborado por profissional habilitado (art. 8º, caput, do Decreto nº 7.983/2013).

115. Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle (art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 7.983/2013).

116. No caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização dos demais parâmetros elencados no art. 23, §2º da Lei nº 14.133/2021.

- Detalhamento da composição do percentual de BDI

117. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

118. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983/2013, de acordo com o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

119. É preciso destacar o disposto na súmula 254 do TCU a respeito do IRPJ e CSLL na composição do BDI, conforme o enunciado assim lançado:

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

120. Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU nº 254/2010 como o art. 9º do Decreto 7.983/2013, vedam a inclusão de tais rubricas apenas no orçamento-base da licitação, não sendo tais entendimentos aplicáveis aos preços ofertados pelos privados, conforme noticiado no informativo nº 279, nos seguintes termos:

A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem

acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação.

121. Dessa forma, é vedada a inclusão do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no orçamento estimativo da licitação.

122. No entanto, é lícita a inclusão na composição do BDI do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) constante das propostas das licitantes. É legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado.

123. Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula nº 253 do TCU, que trata do BDI reduzido:

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.

124. Como se trata de tópico referente a matéria técnica, **cabe exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito das exigências acima mencionadas.**

- Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado

125. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546/2011 foi afastado o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta e permitido que a empresa opte pela regra veiculada, ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212/1991.

126. Assim, ante a possibilidade de escolha da forma de recolhimento do tributo pelas empresas, surge para a Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa, prestigiando o princípio de economicidade. Nesses termos, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, seja o previsto no art. 7º da Lei nº 12.546/2011, ou o estabelecido no art. 22 da Lei nº 8.212/1991.

127. Portanto, para que a Administração elabore seu orçamento de referência, deverá avaliar o regime tributário que lhe for mais vantajoso. Para tanto, recomenda-se a simulação das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de constatar qual será o mais vantajoso.

128. O menor valor global obtido a partir dos orçamentos elaborados deverá ser utilizado como referência para a licitação das obras e serviços, cabendo à Administração dar ampla publicidade a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração dos orçamentos no termo de referência ou projeto básico e no edital da licitação.

- Exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, Registro de Responsabilidade Técnica - RRT ou Termo de Responsabilidade Técnica - TRT

129. Nos termos do art. 10 do Decreto nº 7.983/2013, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

130. De acordo com a Súmula TCU nº 260, “*é dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas*”.

131. Dessa forma, a elaboração das planilhas orçamentárias e demais peças técnicas relativas a serviço de engenharia, arquitetura ou de técnica industrial exige a emissão de ART, RRT ou TRT, conforme Resolução CONFEA nº 361/1991, Resolução CAU nº 91/2014 e Resolução CFT nº 101/2020, respectivamente, independentemente de o profissional pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta.

132. Embora o Decreto e a Súmula TCU nº 260 mencionem apenas a ART, entende-se cabível a interpretação extensiva, nos termos do art. 6º, inciso XXI, da Lei nº 14/133/2021, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme os trabalhos forem elaborados por arquiteto ou por técnico industrial.

133. Logo, **todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, conforme se trate de engenheiro, arquiteto ou urbanista.** Assim, **recomenda-se** que o órgão técnico competente registre nos autos que todas as ART's necessárias e obrigatórias, bem como demais peças técnicas, foram devidamente emitidas e assinadas – em cumprimento ao enunciado da Súmula nº 260/TCU. **Observa-se, apenas, que, caso tenham ocorrido modificações em qualquer peça técnica (plantas, orçamento base, cronograma físico-financeiro, especificações técnicas, etc), deve a Administração exigir, também, a ART de seus responsáveis.**

- Designação formal do Agente de Contratação ou Comissão e da Equipe de Apoio

134. De acordo com o art. 8º, §§1 e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.246/2022, a licitação será conduzida por Agente de Contratação, que poderá ser substituído por Comissão de Contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, em licitação que envolva bens ou serviços especiais, além da Equipe de Apoio, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

135. Houve a juntada de documentos que comprovam a designação do agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto (0344772 e 0344773).

- Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

136. O Decreto nº 8.538/2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

137. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

138. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$80.000,00.

139. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- i) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- ii) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

140. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488/2007.

141. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa.

142. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

- Regime de execução

143. O regime de execução na contratação integrada ou na contratação semi-integrada, deve obrigatoriamente ser por preço global com a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários (art. 46, §9º, da Lei nº 14.133, de 2021), o que deve ser observado pela Administração tanto na fase da seleção do fornecedor, bem como durante a execução contratual.

144. Ademais, o regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual e no binômio custo-benefício a ser alcançado.

145. Um ponto crucial diz respeito aos objetivos visados pelo regime de execução de contratação semi-integrada, a qual está conceituada na Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXXI, como o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

146. Além disso, reforçou-se a diretriz de que a característica principal da contratação semi-integrada é permitir que os particulares intervenham em partes específicas do projeto básico, conforme estabelecido pelo art. 46, §5º, da Lei nº 14.133/2021.

147. Assim, a aplicabilidade da contratação semi-integrada é adequada em situações em que a Administração, mesmo tendo capacidade para definir todos os aspectos do projeto básico, considera vantajoso permitir que os particulares tenham liberdade para propor inovações em certas partes do seu conteúdo, visando aumentar a eficiência. Fica claro então, que o uso da contratação semi-integrada deve ter sua justificativa centrada nos aspectos acima indicados, para que o uso desse regime de execução tenha o devido amparo legal.

148. Ocorre que a análise sobre a necessidade de ampla atuação do particular, por existirem diversas metodologias (contratação integrada); ou pela necessidade de intervenção pontual em pontos específicos (contratação semi-integrada), não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

149. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela contratação semi-integrada. Assim sendo, **recomenda-se** que sejam trazidas ao processo maiores justificativas técnicas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

G) MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

150. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/2021).

151. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06.

152. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

153. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

154. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme certificação processual (0344793).

155. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas (0344603 e 0344787), **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

i) sugere-se supressões do subitem "7.14." até o subitem "7.18." do Edital, pois o Projeto Básico/Termo de Referência não exige a apresentação de amostra;

ii) sugere-se supressões do subitem "8.3." do Edital, pois o subitem "3.7.9." vedou, expressamente, a participação de consórcios.

iii) nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital (art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133/2021), aspecto a ser enfrentado pela Administração nos autos;

iv) o edital das contratações integradas ou semi-integradas deverá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo (art. 22, caput, da Lei nº 14.133, de 2021). Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (art. 22, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021). A matriz de riscos deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual (art. 22, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021). Nessa hipótese, o contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto ao disposto no art. 22, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, o que deve ser observado pelo setor técnico competente. Ainda, nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (art. 22, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021);

v) observar o disposto no art. 92, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução;

vi) a minuta de contrato deverá prever, entre as obrigações da contratada, a juntada ulterior do RRT (arts. 45 e 46 da Lei nº 12.378, de 2010) e/ou da ART (arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496, de 1977) e/ou do TRT (arts. 16 e 19 da Lei nº 13.639, de 2018), relativos aos serviços de arquitetura, engenharia ou técnica industrial, respectivamente, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260);

vii) corrigir a possível inconsistência no subitem "1.3. A licitação será realizada em único item." da Minuta de Contrato, pois o certame possui 2 (dois) itens independentes, conforme disposto no subitem 1.1 do Termo de Referência (0344318);

viii) na CLÁUSULA TERCEIRA da Minuta de Contrato, obrigatoriamente, deverão constar as previsões sobre a matriz de riscos (subitens "3.1.1.", "3.1.2." e "3.1.3."), conforme já alertado no decorrer do presente opinativo. Ou seja, os riscos do regime de execução da contratação semi-integrada exigem o devido compartilhamento/alocação entre contratante e contratado. Por ser matéria de ordem técnica, compete à Administração a confecção da matriz de alocação dos riscos (artefato que não deve ser confundido com o mapa de risco) e as consequências decorrentes;

ix) na CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA da Minuta de Contrato incluir que nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos: I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei; III - por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 desta Lei; IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração (art. 133 da Lei nº 14.133/2021);

x) na cláusula contratual do reajuste, foi indicado o INCC-DI como o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado, preenchendo o subitem 7.2. Destaca-se que devem ser observadas as orientações abaixo:

1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;

2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38/2013);

Verifica-se que a Administração indicou o INCC-DI, mas **não apresentou a justificativa, o que deve ser providenciado.**

xi) incluir, no contrato ou em anexo do edital, cronograma físico-financeiro com a especificação completa das etapas necessária à medição, ao monitoramento e ao controle dos serviços (art. 12 do Decreto nº 7.983, de 2013).

xii) da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebe-se que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação.

xiii) recomenda-se preencher corretamente os campos da dotação orçamentária no subitem "14.1." da Minuta de Contrato.

xiv) Ressalta-se que as atividades de gestão e fiscalização contratuais são deveres da Administração Pública, submetidas a atos normativos próprios, que tratam da designação, da atuação e do funcionamento dos gestores e fiscais contratuais, não sendo suscetíveis de acordo entre as partes, motivo pelo qual revela-se inócua sua inserção no termo de contrato. Nessa senda, nos termos do art. 8º do Decreto nº 11.246, de 2023, "Os gestores e os fiscais de contratos e os

respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem".

156. De todo modo, **recomenda-se**, por cautela, que as minutas do Termo de Referência, do Edital e do Contrato sejam submetidas à revisão, a fim de que suas disposições guardem conformidade/harmonia entre si.

157. Outrossim, a Administração deve observar o despacho SEI n.º 0344604, com o seguinte teor: "Informamos que, em se tratando de licitação que será dividida em 2 (dois) itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens forem de seu interesse. Portanto, a minuta será ajustada posteriormente para que contemple apenas os itens em que a contratada tenha logrado-se vencedora."

158. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, "[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n.º 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado (...)", **o que deve ser observado pela Administração.**

H) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

159. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei n.º 14.133/2021, consta a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (0344627). De todo modo, dado o teor do documento, **recomenda-se** que a Administração se certifique da existência de recursos orçamentários previamente à deflagração do certame.

160. **Alerta-se**, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964.

161. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU n.º 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000").

162. **Recomenda-se**, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

I) PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

163. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei n.º 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

164. Tratando-se de obras e serviços especiais de engenharia, o referido prazo mínimo passa a ser de 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, nos termos do art. 55, inciso II, alínea "b", Lei n.º 14.133/2021.

165. **Quando o regime de execução for de CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA, tem-se prazo específico de 35 (trinta e cinco) dias úteis, conforme disposto no art. 55, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021.**

166. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

167. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

168. No caso de obras, a Administração deverá divulgar em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados (art. 94, §3º, da Lei nº 14.133/2021).

IV - CONCLUSÃO

169. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao prévio atendimento das recomendações destacadas neste Parecer, notadamente nos itens 12, 19, 23, 25, 27, 34, 37, 42, 44, 45, 52, 55, 56, 60, 67, 72, 76, 77, 79, 80, 86, 87, 90, 91, 124, 133, 149, 155, 156, 158, 159, 160, 162, 165, 166 e 168, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

170. Destaca-se ser ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas ora consignadas, devendo, em tal hipótese, externar as razões para tanto de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei n.º 9.784/1999.

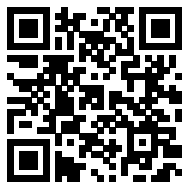
171. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações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

172. Restituam-se os autos à autoridade consulente.

Jataí, 16 de outubro de 2024.

Lorena Ferreira Fernandes
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) 23854007027202463 e da chave de acesso bb217baa



Documento assinado eletronicamente por LORENA FERREIRA FERNANDES, 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 1723138025 e chave de acesso bb217baa no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORENA FERREIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-10-2024 15:54. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
