



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 00196/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.004853/2019-10

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA RDC nº 003/2018. DÚVIDA ACERCA DA APLICAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES FEITAS PARA OUTRO CASO CONCRETO. CONSULTA JURÍDICA ACERCA DAS MEDIÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta acerca da medição do Contrato n. 36/2019 celebrado com a empresa Moove Energia Solar Ltda. - EPP, cujo objeto é a contratação integrada para a elaboração do Projeto Básico e do Projeto Executivo, com fornecimento de materiais e equipamentos, construção, montagem e colocação em operação, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, em módulos de Geradores de Energia Solar Fotovoltaicos.

2. A consulta foi formulada, nos seguintes termos:

"Diante do exposto e considerando que resta somente uma última medição a ser realizada para o referido contrato, solicitamos orientação em relação ao pagamento a ser realizado à Contratada. A fiscalização entende que, considerando as características da contratação integrada, estando a instalação em conformidade com o Edital e com os projetos básico e executivo aprovados, dever-se-á pagar o valor total contratado, sem se ater aos quantitativos inicialmente indicados pela contratada na fase de apresentação de proposta da licitação. Neste sentido, apresentamos as seguintes dúvidas jurídicas, em relação à aplicação da legislação e edital mencionados:

i) Considerando que as planilhas de custos e de composição de custos que compõem a contratação foram elaboradas considerando-se um único sistema, de potência igual a 18,48kWp e apresentadas na fase licitatória e que não levaram em consideração as especificidades da estrutura de cada unidade, o que seria possível somente após a elaboração dos projetos básico e executivo, é devida a realização de glosa com base nas informações nela contidas, especialmente se tratando de contratação integrada?

ii) Caso a resposta ao primeiro questionamento seja positiva, no caso de demonstração de custos superiores aos apresentados nas planilhas de custos e de composição de custo na fase licitatória, deveria a empresa ser indenizada?

iii) Ainda considerando que a resposta ao primeiro questionamento seja positiva, qual a melhor prática da Administração para adequar todos as medições e pagamentos já realizados, inclusive pelo campus Juiz de Fora, que não tomaram por base este entendimento?"

3. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- o Contrato 036/2019 com vigência de 13/01/2020 a 13/01/2021 (CV ff78920ec7);
- o Termos Aditivos 001, 002 e 003 ao Contrato 036/2019, prorrogação da vigência de 13/01/2021 até 13/07/2023 (CV dabb3eb031; de2451e9ce; 250463d301);
- o OFÍCIO INTERNO Nº 2742 / 2022 (CV a5e7a50eea);
- o PARECER n. 01422/2022/NLC/ETRLIC/PGF/AGU;
- o Consulta no OFÍCIO INTERNO Nº 547/2023 (CV b2beda2538).

4. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

5. É o relatório.

2. DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-LICITAÇÕES

6. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LICITAÇÕES:

"Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR- Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017."

7. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do parágrafo primeiro, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

8. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

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

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

3. RESPOSTA À CONSULTA.

13. A consulta formulada aponta o conteúdo do **PARECER n. 01422/2022/NLC/PGF/AGU, emitido para resposta a consulta específica realizada em outro processo**, cujo objeto contratual é derivado da mesma licitação que originou o Contrato n. 36/2019 firmado nestes autos.

14. Primeiramente, necessário esclarecer que as orientações jurídicas da ETR-LIC analisam casos concretos, sendo realizadas com base nos fatos e documentos apresentados pela entidade consulente. Isto porque a ETR-LIC detém competência para manifestar-se apenas com relação a contratações específicas (situação concreta), sendo que as consultas em abstrato ou gerais devem ser analisadas pela Procuradoria local (a quem compete prestar o assessoramento jurídico) ou, a depender da matéria, poderá ser encaminhada à Câmara Permanente de Licitações e Contratos (desde que observados os requisitos e procedimentos estabelecidos na Portaria/PGF nº 98/2013).

15. Em segundo lugar, a interpretação das recomendações lançadas pelo parecerista está sempre ligada à fundamentação feita no corpo do parecer jurídico. Assim, podem haver equívocos na interpretação das recomendações destacadas ao final do parecer, se sua leitura for dissociada do contexto da fundamentação.

16. Colocadas as premissas acima, destaco os itens 36 e 37 do mencionado PARECER n. 01422/2022/NLC/PGF/AGU:

36. Conforme já demonstrado, os riscos da contratação integrada (em especial quando não há matriz de alocação de riscos) podem ser mitigados pela medição e aprovação etapa a etapa do cronograma físico financeiro. Nesse sentido, **essencial a apuração da aprovação de etapas anteriores, pois no caso de aprovação do projeto básico constando apenas um kit de monitoramento climático, o pagamento deverá corresponder ao projeto e ao que foi efetivamente executado pela empresa.**

37. **De qualquer modo, o pagamento da medição atual somente deverá ser realizado mediante comprovação da empresa de que executou integralmente a etapa "de acordo com os quantitativos de serviços e materiais efetivamente prestados e empregados na mesma", nos termos do item 6.10 do Contrato nº 01/2020.**

17. Quanto às informações **do presente caso concreto** trazidas na consulta encaminhada através do OFÍCIO INTERNO Nº 547/2023, temos como extremamente relevante o seguinte:

"Neste sentido, é essencial destacar que **o s p r o j e t o s e x e c u t i v o s a p r o v a d o s p e l a f i s c a l i z a ç ã o j á p r e v i a m a i n s t a l a ç ã o d e u m ú n i c o k i t d e s e n s o r e s c l i m á t i c o s**, independente do número de módulos de geração de energia contratados, já que um único kit já atende ao que dispõe o item 2.2.6 do objeto contratado.

(...)

A d e m a i s, o P A R E C E R n . 0 1 4 2 2 / 2 0 2 2 / N L C / E T R L I C / P G F / A G U t r a z a s e g u i n t e r e d a ç ã o : " r e a l i z a ç ã o d a g l o s a s e m p r e j u i z o d e e v e n t u a l i n s t a u r a ç ã o d e p r o c e d i m e n t o s a n c i o n a t ó r i o e m f a c e d a e m p r e s a " , i n d i c a n d o q u e , e m s u a i n t e r p r e t a ç ã o d a c o n s u l t a N o c a s o e m t e l a , a e m p r e s a e x e c u t o u o s s e r v i ç o s t a i s c o m o o s p r o j e t o s e x e c u t i v o s a p r e s e n t a d o s e a p r o v a d o s p e l a f i s c a l i z a ç ã o .

Entende-se que o instituto de aglomeração de valores e casos de inadimplemento contratual por parte da contratada. Entretanto, **a mesma executou os serviços conforme o projeto aprovado pela fiscalização.** A própria fiscalização entendeu desnecessária a instalação de mais um kit de sensores de monitoramento climático, pois o aumento de quantidade não representaria ganho algum de eficiência para o sistema. Em momento algum foi exigido pela fiscalização (grifos no original)

18. Diante das informações trazidas na presente consulta, verifica-se que a contratada está cumprindo sua obrigação nos moldes dos projetos básicos e executivos por ela confeccionados e submetidos à aprovação do ente assessorado, em razão da feição de contratação integrada do RDC nº 003/2018.

19. **Por óbvio, inexistente justa causa para glosas e/ou instauração de procedimento sancionatório, em um cenário de cumprimento das obrigações assumidas e devidamente chanceladas pela Administração contratante.**

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

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

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

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

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

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

4. RESPOSTA OBJETIVA

1. **Considerando que as planilhas de custos e de composição de custos que compõem a contratação foram elaboradas considerando-se um único sistema, de potência igual a 18,48kWp e apresentadas na fase licitatória e que não levaram em consideração as especificidades da estrutura de cada unidade, o que seria possível somente após a elaboração dos projetos básico e executivo, é devida a realização de glosa com base nas informações nela contidas, especialmente se tratando de contratação integrada?**

21. Na definição do Manual de Obras da CGU ([https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual de Auditoria de Obras Publicas.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf)), a contratação integrada "é o regime de contratação em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos completo e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, **com remuneração por preço global, em função das etapas de avanço da execução contratual**".

22. **Conforme o TCU já assentou, eventuais omissões ou indefinições no anteprojeto não são relevantes no âmbito da contratação integrada. Logo, o objeto contratado é remunerado por preço global em função das etapas de avanço da execução contratual. A documentação da fase licitatória caracterizada como um anteprojeto, cede lugar aos projetos elaborados pela contratada e aprovados pela Administração.**

23. **Inexistente justa causa para glosa, em um cenário de cumprimento das obrigações assumidas e devidamente chanceladas pela Administração contratante.**

2. **Caso a resposta ao primeiro questionamento seja positiva, no caso de demonstração de custos superiores aos apresentados nas planilhas de custos e de composição de custo na fase licitatória, deveria a empresa ser indenizada?**

prejudicado

3. **Ainda considerando que a resposta ao primeiro questionamento seja positiva, qual a melhor prática da Administração para adequar todos as medições e pagamentos já realizados, inclusive pelo campus Juiz de Fora, que não tomaram por base este entendimento?**

prejudicado

5. CONCLUSÃO

24. Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos, cabendo ao gestor proceder conforme disposto **nos itens 19, 22 e 23**.

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

26. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 07 de março de 2023.

Bráulio Gomes Mendes Diniz Procurador Federal	Cynthia Regina de Lima Passos Procuradora Federal
Danilo Eduardo Vieira de Oliveira Procurador Federal	Douglas Alexandre Goergen Procurador Federal
George Macedo Pereira Procurador Federal	Gerson Leite Ribeiro Filho Procurador Federal
José Reginaldo Pereira Gomes Filho Procurador Federal	José Welton Medeiros Ferreira Procurador Federal
Juliana Fernandes Chacpe Procuradora Federal	Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt Procuradora Federal
Marcela Sales Meinerz Procuradora Federal	Marina Define Ottavi Procuradora Federal
Maristela Silva Menezes Plessim Procuradora Federal	Sandra Carneiro Valença 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) 23223004853201910 e da chave de acesso d2c1cef4



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 1110438896 e chave de acesso d2c1cef4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-03-2023 13:24. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS
GABINETE
RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP: 36.030-776
TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

DESPACHO n. 00046/2023/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.004853/2019-10

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS - IFSUDESTE MG**

ASSUNTOS: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)

Aprovo o documento em anexo.

Juiz de Fora, 07 de março de 2023.

NÁDIA GOMES SARMENTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223004853201910 e da chave de acesso d2c1cef4



Documento assinado eletronicamente por NÁDIA GOMES SARMENTO, 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 1111960457 e chave de acesso d2c1cef4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NÁDIA GOMES SARMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-03-2023 15:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
