



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 01226/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.002431/2023-96

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

ASSUNTOS: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL. OBRA DE ENGENHARIA. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO, NA FORMA ELETRÔNICA. REGIME DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR DESCONTO. MODO DE DISPUTA FECHADO.

I. NO CASO DO RDC, SE O TIPO DE LICITAÇÃO FOR "MENOR PREÇO", O ORÇAMENTO É OBRIGATORIAMENTE SIGILOSO, ENQUANTO SE FOR "MAIOR DESCONTO", SERÁ OBRIGATORIAMENTE DIVULGADO.

II. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.

III - REGULARIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do RDC Eletrônico, tipo de licitação maior desconto, que tem por objeto a contratação de empresa na área de engenharia visando a instalação de cobertura para 3 (três) salas modulares do Campus Manhuaçu do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFSUDESTE/MG), no valor estimado de R\$179.780,82 (cento e setenta e nove mil setecentos e oitenta reais e oitenta e dois centavos), conforme subitem "25.1." do ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 98).

2. Esclareço que serão adotadas as seguintes descrições a respeito do volume específico do processo e as respectivas páginas onde estão localizados os documentos referenciados no presente opinativo:

a) SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 1 até 264.

3. Sendo assim, os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

a) Documento de Formalização da Demanda 1052/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 4);

b) SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS Nº 123/2023 - REICOOICIT (11.01.05.01.05) atestando a previsão no Plano Anual de Contratações da Entidade (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 5);

c) DESPACHO Nº 3726/2023 - PROADM (11.01.05) autorizando o prosseguimento da contratação (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 7);

d) Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 8/16);

e) MAPA DE RISCOS - OBRAS DE ENGENHARIA (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 17/24);

f) DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 397/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 27);

g) Comprovação da Titularidade do Imóvel ou regularidade da posse (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 29/31);

- h)* ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 32/99);
- i)* ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 100/128);
- j)* Plantas (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 129/132);
- k)* MEMORIAL DESCRITIVO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 133/158);
- l)* PLANILHA DE ORÇAMENTO com data-base JUNHO/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 159/161);
- m)* CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 162);
- n)* COMPOSIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS - BDI (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 171);
- o)* PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE ENCARGOS SOCIAIS (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 172);
- p)* DECLARAÇÃO Nº 873/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) certificando o atendimento às normativas na área de orçamento de obras públicas (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 173/174);
- q)* Anotação de Responsabilidade Técnica (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 183);
- r)* DECLARAÇÃO Nº 874/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) certificando a adoção de minuta padronizada de Projeto Básico da AGU (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 185);
- s)* LISTA DE VERIFICAÇÃO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 186/188 e 254/259);
- t)* DESPACHO Nº 3987/2023 - REITORIA (11.01) aprovando o Projeto Básico (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 190);
- u)* Portaria GABREITOR/IFSUDMG nº 667, de 13 de julho de 2023, designando a Comissão de Licitação (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 193);
- x)* minuta de EDITAL de RDC eletrônico, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 194/241);
- w)* minuta de TERMO DE CONTRATO DE OBRAS – RDC, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 242/251);
- z)* CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 260/262).

4. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

5. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II - A) 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-LIC:

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 §1º, 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.

II - B) LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. 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.

10. A análise ora realizada se limita aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, tais como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, considera-se 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:

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)

11. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF nº 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. Tal análise 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. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

II - C) AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

12. A autorização da autoridade administrativa competente para abertura do procedimento licitatório (art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93) foi encartada nos autos, conforme DESPACHO Nº 3726/2023 - PROADM (11.01.05) autorizando o prosseguimento da contratação (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 7).

13. **Recomenda-se** que a Administração certifique a obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação e aprovação do Projeto Básico/Projeto Executivo.

14. De igual modo, para atividades de custeio, **recomenda-se** que a Administração demonstre que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193/19.

15. Cabe à Administração atestar que o objeto licitado está contemplado no vigente Plano Anual de Contratações da Entidade, de acordo com o Decreto nº 10.947/22. Tal providência foi certificada na SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS Nº 123/2023 - REICOLICIT (11.01.05.01.05) e no item "12." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 13).

16. Por fim, a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/15, foram demonstradas nos itens "2." e "5." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 8 e 11).

II - D) REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO

17. O Regime Diferenciado de Contratação (RDC), previsto na Lei nº 12.462/11 e regulamentado no Decreto nº 7.581/11, aplica-se exclusivamente às situações especificadas no art. 1º da referida Lei, destacando-se a hipótese descrita no §3º, qual seja: licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia.

18. Cabe considerar que a distinção precisa entre obra e serviço de engenharia adquiriu ainda maior relevância com o advento da legislação que instituiu o pregão como modalidade licitatória e da consolidação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que passou a impor sua utilização na contratação de serviços comuns de engenharia.

19. Deste modo, para melhor compreensão do tema, urge inicialmente perquirir sobre a definição de obra e serviço de engenharia, porquanto, como ressaltado, tal constitui pressuposto indispensável não só para efeito de elaboração do Edital e de seus anexos, o que inclui um adequado Projeto Básico e/ou Executivo, como também para o manejo da adequada modalidade licitatória.

20. Nos termos do que preconizam os incisos I e II do art. 6º da Lei nº 8.666/93, a acepção legal para obras e serviços é a transcrita abaixo:

- I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
- II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação.

21. Conforme consta no Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União (Item 1.2), embora o conceito de obra não tenha contornos bem definidos no direito e seja definido por lei de forma exemplificativa (art. 6º, I), pode-se dizer que obra é toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente. A ideia de novidade deve dirigir o conteúdo do conceito, a fim de adaptar-se à exemplificação legal de que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.

22. As dificuldades surgem do fato de que nem toda construção, ou reforma, ou fabricação, ou recuperação, ou ampliação – tomadas em conceituação ampla – podem ser consideradas “obras” no sentido legal estrito. Exemplificasse: a contratação da entrega funcional de um aparelho industrial ainda não existente no mercado configura-se a fabricação prevista no art. 6º, I da LLC, entretanto a reprodução em série de modelo derivado de projeto já existente configura, em tese, contrato de fornecimento, o qual se ajusta ao modelo de compra. De igual modo, o mero “levantamento” de paredes internas sem alteração do layout e em substituição às já existentes, com a finalidade de manter utilidade já existente no edifício, não configura o caso de reforma, o que ocorrerá caso se configure a restauração de funcionalidade perdida, ou a alteração do espaço inicial do imóvel com a incorporação de coisa ou funcionalidade substancial nova. Aí há a diferenciação entre reforma (obra) e reparação como serviço de manutenção de imóveis, de modo que o mesmo raciocínio é válido para a ampliação.

23. Resumindo: **a)** Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia; **b)** Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, o que seria cabível a adoção do pregão;

24. Nesse ponto, há semelhança com o conceito formulado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, para o qual reforma consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual (Orientação Técnica IBR n. 02/2009).

25. Porém, pode-se objetar ao raciocínio apresentado com a hipótese de recuperação. Nesse caso, convém observar que a recuperação pressupõe a prévia perda da funcionalidade do objeto de que se valia a Administração (semelhante ao perecimento), ainda que parcial. Pode-se, então, deduzir o seguinte raciocínio: a recuperação relaciona-se a um bem significativamente destruído, com perda total ou parcial de suas funcionalidades, comumente decorrente de eventualidades ou da ausência de prévia manutenção adequada. A reparação ou manutenção, por outro lado, compreende os atos necessários à manutenção das funcionalidades originais, evitando-se ou diminuindo-se os efeitos do desgaste

proveniente da ação natural do tempo. Portanto, em todo caso prevalece a ideia do novo como fator discriminante entre obra e serviço.

26. Em todo caso, não compete ao Órgão de Consultoria Jurídica emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade (BPC n. 07). Todavia, deve zelar para que o órgão técnico apresente os subsídios que permitam o devido processo de subsunção dos fatos à norma, de modo que o enquadramento como obra ou como serviço de engenharia seja coerente, lógico, plausível e perfeitamente adaptado ao direito. Obviamente, nem todas as situações práticas estarão dentro da zona de plena certeza jurídica. A convergência, porém, será proporcional à robustez dos elementos processuais. Assim, os responsáveis pela elaboração dos projetos deverão fundamentar diligentemente as escolhas apresentadas, enquanto o Órgão de Consultoria Jurídica deve zelar pela correta instrução processual. O mesmo se aplica relativamente à definição do caráter “comum” do serviço, vez que o nível de detalhamento das informações existentes no processo influencia diretamente na possibilidade de padronização do objeto da licitação, o que conduziria à modalidade pregão.

27. Consequentemente, serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

28. A distinção é relevante para a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que apenas os serviços não comuns de engenharia podem ser licitados por meio das modalidades convencionais (concorrência, tomada de preços e convite) e do Regime Diferenciado de Contratação - RDC.

29. De outro lado, importa também dizer eventual “complexidade executiva” não impõe, por si só, a utilização das modalidades convencionais de licitação da Lei nº 8.666/93 ou do RDC, vez que o fator determinante para o afastamento da Lei Geral de Licitações e Contratos é a existência de padronização do serviço no mercado, independentemente da necessidade de utilização de profissionais legalmente habilitados, muito embora não seja suficiente para caracterizá-los como comuns o simples fato de estarem os serviços mencionados em diversas normas técnicas que estabelecem apenas padrões mínimos a serem seguidos. Portanto, a caracterização da atividade como comum ou não comum deverá ser avaliada e, se for o caso, declarada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

30. A questão pode ser sintetizada nos seguintes termos: o pregão é legalmente destinado à contratação de serviços comuns, dos quais está excluída a possibilidade de contratação de obra e estão incluídos os serviços comuns de engenharia, que deverão ser licitados exclusivamente mediante pregão. O enquadramento do objeto como espécie de obra ou serviço de engenharia, de natureza comum ou não incumbe ao setor técnico competente da Entidade, conforme Orientação Normativa/AGU nº 54:

Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

31. No caso, consta no subitem "1.1." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 100/101) a declaração técnica de que o empreendimento que se pretende executar é caracterizado como uma obra comum de engenharia. Ainda, a Administração justificou no subitem "2.1." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 101) a escolha da modalidade RDC.

32. Deste modo, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 7.581/11, que regulamentou a Lei nº 12.462/11, necessários à instrução da fase preparatória do RDC, sendo certo que **cabe ao Gestor observar** as demais exigências relativas à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior à presente manifestação jurídica. Assim, serão feitas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso vertente, com a ressalva de que os textos das minutas/anexos serão analisados em tópicos especialmente abertos para essa finalidade.

II - E) TITULARIDADE DOS DIREITOS REAIS SOBRE O IMÓVEL

33. Por cautela, na fase de planejamento da contratação, importante verificar a titularidade do bem, ou seja, conferir se a Entidade é a legítima proprietária do imóvel onde se pretende realizar a obra ou que detém algum título legítimo de posse do bem que lhe garanta a possibilidade de execução da obra de forma regular, o que se dá por meio da certidão atualizada emitida pelo competente Registro de Imóveis e relativa à matrícula do imóvel.

34. Afora isso, é necessário que a Entidade verifique se a propriedade/posse do bem lhe foi devidamente transferida pela Superintendência do Patrimônio da União, a quem incumbe gerenciar o patrimônio da União, caso de trate de bem pertencente a esse Ente. Portanto, deve a Administração atestar expressamente nos autos a titularidade e regularidade da posse do imóvel em que será executada a obra licitada, com base em certidão atualizada do Registro Imobiliário.

35. No caso, foram juntados documentos cartorários acerca do domínio de terrenos na Comarca de Manhuaçu/MG, o que presume a titularidade/ocupação regular do imóvel objeto da intervenção, conforme documentos encartados no SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 29/31. Registra-se, entretanto, que não consta, em nenhum dos mencionados documentos, menções à edificações e/ou construções e nem certificação de que a propriedade/posse do bem lhe foi devidamente transferida pela Superintendência do Patrimônio da União, a quem incumbe gerenciar o patrimônio da União. Desse modo, **recomenda-se** que o feito seja complementado com a certidão de matrícula atualizada e o extrato do imóvel junto à SPU.

II - F) JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO SEU OBJETO

36. Os atos administrativos devem ser devidamente justificados. A Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, caput, parágrafo único, VII, apresenta-nos o princípio da motivação, que exige a "*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*" administrativa.

37. Portanto, ao decidir pela contratação de determinado objeto, deve a Administração atuar em conformidade com o interesse público, situação que somente será demonstrada a partir da motivação/justificativa do ato de contratação, que deve apontar as razões pelas quais a contratação é necessária para a execução das atividades administrativas. Em outras palavras, não se recomenda a elaboração de justificativa genérica, sem que haja a demonstração clara entre a necessidade administrativa e o objeto a ser contratado.

38. No caso, percebe-se que além do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 100/128) foram apresentadas justificativas nos itens "2." e "5." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 8 e 11), as quais atendem às diretrizes apontadas acima.

39. Em relação à especificação do objeto, este deverá ser definido de forma clara e precisa no instrumento convocatório, proibidas as especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias (art. 5º da Lei nº 12.462/11). Sobre o assunto, a Súmula TCU 177 dispõe:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

40. É responsabilidade da Entidade licitante, com base em critérios objetivos, e obedecendo aos parâmetros legais eventualmente existentes, definir os limites da necessidade a ser atendida e a melhor forma de atendê-la. Numa licitação, deve descrever de forma completa as características e requisitos dos materiais e serviços a serem prestados, além das obrigações envolvidas, pois desses elementos depende a boa execução do contrato. Por tal motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação do objeto.

41. É certo que o aumento do nível de seu detalhamento tende a diminuir o universo de fornecedores aptos a atender à demanda. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado para objetos cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação. Assim, a Administração deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao objeto, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando, por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

42. Ademais, ressalte-se que o art. 7º, §4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção à norma mencionada, é necessário que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que resumidamente, considerando-se ainda que dessa estimativa dependerá o valor contratual. A ausência de dados seguros e respectiva justificativa acerca dos quantitativos que serão contratados – ainda que estimados – fere o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/93, além de comprometer a elaboração do orçamento estimativo.

43. No presente caso, a Administração justificou os quantitativos estimados para a licitação, no item "8." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 12), *in verbis*:

8. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

Nos termos da Resolução 1.010/2005 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, é atribuição dos profissionais da área de engenharia a elaboração de orçamentos de obras e serviços nesta área. Os quantitativos dos serviços que compõem o escopo da obra foram determinados através de metodologia própria da área técnica, através de levantamentos baseados nos projetos de engenharia desenvolvidos.

II - G) PARCELAMENTO DO OBJETO

44. Em princípio, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, nos moldes do art. 23, da Lei nº 8.666/93, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

45. Com fundamento de validade no comando legal acima transcrito, o Tribunal de Contas da União passou a reiterar, em suas deliberações, a obrigatoriedade de admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostrasse passível de divisão, o que culminou na consolidação desse entendimento por meio da Súmula 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.

46. Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí (ao menos em tese), mais vantagem para a Administração.

47. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se basear no argumento genérico de que há necessidade de integração entre os bens/serviços a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme [Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário](#) (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018), no qual a corte de contas não aceitou justificativas genéricas para o agrupamento, como por exemplo, uma eventual dificuldade de apurar responsabilidades de prestadores distintos.

48. Em resumo: a justificativa técnica em qualquer agrupamento é obrigatória, por ser uma exceção à regra geral do parcelamento. Se não for viável o parcelamento, deve ser expressamente apresentada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica que fundamenta a contratação conjunta do objeto. Nesta linha de raciocínio, o dever de parcelamento também implica que, caso a obra ou serviço abranja o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total, sejam realizadas contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste esta exigência.

49. Relembre-se, ainda, que a inclusão, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos limita o caráter competitivo da licitação (cf. [Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013](#) - TCU). Assim, se a obra ou serviço de engenharia abranger uma gama de outros serviços, o órgão deve analisar a possibilidade de parcelar o objeto da disputa sob a luz do preceito legal apontado e da Súmula do Tribunal de Contas da União. Se, após essa análise, concluir que a divisão acarretará prejuízo para o conjunto, ao órgão assessorado incumbe consignar expressamente nos autos os motivos de ordem técnica e/ou econômica que dão sustentação a sua decisão.

50. Idêntico critério deve nortear o Gestor se a obra de engenharia abarcar o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total. Via de regra, essa situação também deve ensejar a realização de contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste tal exigência. Um exemplo didático refere-se à construção de um terminal aeroportuário, em que a INFRAERO não justificou a opção pela contratação conjunta dos equipamentos eletromecânicos, tais como pontes de embarque, esteiras de bagagens, escadas rolantes e elevadores (Acórdão TCU nº 2.293/2013 - Plenário).

51. Consequentemente, a Entidade Consulente deverá tratar sobre o parcelamento do objeto ou sobre sua inviabilidade nos Estudos Técnicos Preliminares, indicando se é o caso de obra/serviço de engenharia único ou se faz parte de um conjunto ou complexo de outros empreendimento, abordando, ainda outros aspectos técnicos envolvidos e concluindo pela possibilidade ou não de ser feito o parcelamento, conforme súmula acima transcrita.

52. Assim, para dar pleno cumprimento ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, cabe ao setor técnico do órgão analisar detidamente as circunstâncias do caso concreto e, se for o caso, indicar expressamente nos estudos técnicos preliminares as razões técnicas e/ou econômicas que demonstrem a inviabilidade do parcelamento no caso concreto - seja em relação à multiplicidade de serviços, seja em relação ao fornecimento de materiais e equipamentos.

53. No presente caso, constam no item "10." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 13) as justificativas técnicas quanto à inviabilidade de parcelamento do objeto, *in verbis*:

10. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

Atendendo ao art. 4º, inciso IX, do Decreto nº 7.581/2011 e analisando os serviços que compõe o escopo da obra, percebemos que o parcelamento do objeto não se mostra viável técnica e economicamente, não trazendo benefícios à Administração, conforme a seguir justificado:

- O parcelamento do objeto não se torna tecnicamente viável pois os serviços são interdependentes entre si, sendo alta a probabilidade de ocorrência de interferências indesejadas entre os serviços contratados separadamente, que podem ocasionar atrasos e resultar em perda de qualidade final da obra.

- O parcelamento acarretará acréscimos dos custos decorrentes de mobilização, desmobilização, placas de obras, instalações com canteiros de obras, que não justificam a divisão da solução adotada. Ademais, teríamos também maiores custos administrativos com a licitação e gerenciamento de um maior número de contratos.

- Dentre os serviços a serem executados, não se destaca nenhum que, por suas características ou pelas características do mercado, possa ser executado por empresas de especialidades diversas daquela do executor da obra, de modo a ampliar a competitividade no certame. Neste caso, trata-se de obra usual de engenharia, executada por um grande número de empresas.

54. Considerando o teor técnico das justificativas apresentadas a respeito do não parcelamento resta afastada a competência do Órgão de Consultoria Jurídica para adentrar no mérito das argumentações técnicas apresentadas, nos termos do Enunciado nº 7 do BPC.

II - H) EXCLUSIVIDADE DO CERTAME À ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

55. O Decreto nº 8.538/15, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal. O seu art. 6º estabelece que as licitações para contratações cujo valor esteja abaixo de R\$80.000,00 deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que se aplica também às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488/07. Todavia, cabe ressaltar que não se aplica a restrição nos casos expressamente previstos no art. 10, situação que requer a devida justificativa. Ainda sobre o tema, a Advocacia-Geral da União editou Orientação Normativa nº 47, segundo a qual:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da lei nº11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do decreto nº 6.204, de 2007.

56. Destaca-se que, embora tenha sido expedida em 2014, quando da vigência do Decreto nº 6.204/07, pode-se afirmar que referida Orientação Normativa permanece vigente mesmo após a edição do Decreto nº 8.538/15, diante do que estabelece o art. 9º, do referido Decreto.

57. Por outro lado, a redação atualizada da Orientação Normativa AGU nº 10 pacifica o entendimento no que diz respeito ao limite de até R\$80.000,00, para fins de realização de licitação exclusiva para microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa, nos seguintes termos:

Para fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), bem como de enquadramento das contratações previstas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, a definição do valor da contratação levará em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações. Nas licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao período de um ano, observada a respectiva proporcionalidade em casos de períodos distintos.

58. 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.

II - I) PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

59. O art. 33 da Lei nº 8.666/93 prevê que o edital de licitação poderá possibilitar a participação de empresas em consórcio, observando as normas dispostas naquele artigo. Nas licitações disciplinadas pelo RDC, será admitida a participação de licitantes sob a forma de consórcio, conforme estabelecido em regulamento (art. 14, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 12.462/11).

60. Conforme precedentes do TCU, caberá à Administração justificar a opção adotada, seja pela possibilidade ou vedação de empresas em consórcio em observância ao [Acórdão nº 1711/2017-Plenário](#) (que determina a motivação do ato que admite a participação de consórcios, desde que não vede a participação individual de empresa que pode cumprir seu objeto) e ao [Acórdão nº 2633/2019-Plenário](#) (que determina a motivação do ato de vedação à participação em consórcios).

61. Caso haja a possibilidade de participação de consórcios, sugere-se que a Administração observe o disposto no art. 51 do Decreto nº 7.581/11, que dispõe sobre as condições que devem ser observadas nesse caso, quais sejam: I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da pessoa jurídica responsável pelo consórcio, que deverá atender às condições de liderança fixadas no instrumento convocatório; III - apresentação dos documentos exigidos no instrumento convocatório quanto a cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado; IV - comprovação de qualificação econômico-financeira e V - impedimento de participação de consorciado, na mesma licitação, em mais de um consórcio ou isoladamente.

62. No caso concreto, não será admitida a participação de consórcio, conforme justificativas técnicas apresentadas no item "12." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 122/124). Ademais, **recomenda-se** que o subitem "5.1." da minuta de EDITAL (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 202) seja retificada para constar "*5.1. Não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio, conforme justificativas apresentadas no item "12." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES.*".

63. Em face do teor técnico das justificativas apresentadas a respeito da não participação de consórcio resta afastada a competência do Órgão de Consultoria Jurídica para adentrar no mérito das argumentações técnicas apresentadas, nos termos do Enunciado nº 7 do BPC.

II - J) CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

64. É de extrema relevância que as contratações da Administração Pública prevejam critérios da sustentabilidade ambiental, tendo por fundamento a Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93, compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, e outras legislações pertinentes, sem perder de vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

65. Nas licitações regidas pelo RDC não foi diferente, tendo o legislador estabelecido no art. 14, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 12.462/11 a possibilidade de exigências de requisitos de sustentabilidade ambiental.

66. Em complementação ao adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, o Decreto nº 7.746/12, estabeleceu diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, os quais deverão ser observados pela Administração, considerando o objeto da contratação, destacando-os como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada (art. 3º do Decreto nº 7.746/12).

67. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e art. 7º, inciso II, da [IN SG/ME nº 40/2020](#)), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/12:

- 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 dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

68. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MPOG nº 1/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade. Assim, além do Decreto nº 7.746/12, no âmbito da Administração Pública Federal, também deve ser observada a IN SLTI/MPOG nº 1/2010. Assim, devem ser observados o

Decreto nº 7.746/12 e a IN SLTI/MPOG nº 01/2010 e, caso a Administração entenda que a obra ou serviço não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

69. Posto isso, recomenda-se a consulta ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, ao art. 3º da IN SLTI/MPOG nº 2/2014 (uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE) e ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis" disponibilizado pela Consultoria-Geral da União.

70. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração fez constar critérios relativos às práticas de sustentabilidade previstos pela legislação, conforme itens "4." e "17." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 9/10 e 15/16) e item "14." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 126/127).

II - K) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

71. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar constitui-se em importante etapa que antecede o projeto básico, nos termos do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem 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.

72. Por sua vez, a Lei nº 12.462/11, dispõe que:

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições:

(...)

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

73. **É importante o Gestor atentar** para as orientações do Tribunal de Contas da União, constantes em seu Manual intitulado "*Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*" (4ª edição, 2014), referentes à elaboração de estudo técnico preliminar ou anteprojeto.

74. Quanto aos estudos preliminares, a Equipe de Planejamento **deverá certificar-se** de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, da IN/ME nº 40/2020, cuja vigência teve início no dia 01/07/2020. Destaque-se, em especial, que o art. 7º, §2º, da IN/ME nº 40/2020 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);

- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);

- 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, se aplicável (inc. VII);

- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);

- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII).

75. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN/ME nº 40/2020, **deverá ser devidamente justificada** no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da mesma norma.

76. Finalmente, importante observar que, de acordo com comunicação da SEGES/ME, a partir de 1º de agosto de 2020, somente poderão ser publicados, no SIASG, editais licitatórios relativos aos procedimentos em que o setor demandante tenha elaborado o ETP por meio do sistema ETP digital.

77. No caso, o Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 8/16) foi elaborado pela Entidade **e deverá ser juntado** ao Projeto Básico, como anexo (art. 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei nº 12.462/11). Ainda, por se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração assistida, fica afastada a competência do Órgão de Consultoria Jurídica para adentrar no mérito das argumentações técnicas apresentadas no apontado artefato, nos termos do Enunciado nº 7 do BPC.

II - L) PROJETO BÁSICO

78. No caso, a Administração adotou o Modelo de Projeto Básico – Obra - Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Atualização: outubro/2020, disponibilizado pela AGU, conforme ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 32/99) e DECLARAÇÃO Nº 874/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 185), o qual foi regularmente aprovado pela autoridade competente através do DESPACHO Nº 3987/2023 - REITORIA (11.01) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 190).

79. Ademais, devem ser justificadas e destacadas visualmente, no processo, eventuais alterações ou a não utilização do modelo de Projeto Básico da AGU. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, **ressalta-se que o Gestor responsável deverá tomar as medidas de cautela quanto a eventuais adaptações ou acréscimos** que se fizerem necessários na minuta padronizada para a sua adequação ao caso concreto.

80. Verifica-se que a área técnica certificou, expressamente, nos autos que o ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 32/99) e seus anexos atendem aos elementos mínimos previstos no art. 2º, IV e parágrafo único, da Lei nº 12.462/11, ao disposto na Resolução CONFEA nº 361/1991 e na Decisão Normativa CONFEA nº 106/2015 e à padronização do objeto da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas (art. 4º, inciso I, da Lei nº 12.462/11), conforme item "13." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 13) e a DECLARAÇÃO Nº 874/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 185).

81. Apesar de o **ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 32/99)**, se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração assistida, recomenda-se ao setor técnico avaliar o atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

- a) o subitem "8.82." não contém previsão e renumerar os demais;
- b) no subitem "13.13.1." corrigir a remissão ao "(...) o Anexo I.5.3 – Lista de Verificação – Documentos Mensais - Contratada", pois o subitem "26.4.2." remete ao "Anexo I.5.2 – Lista de Verificação – Documentos Mensais – Contratada";
- c) sugere-se reduzir o prazo de antecedência mínima de 120 (cento e vinte) apresentado no subitem "13.15.36." para o razoável prazo de 60 (sessenta) dias, pois a Contrato terá vigência de apenas 5 (cinco) meses (aproximadamente 150 dias) e muito provavelmente a Contratada não disporá de tempo hábil para requerer prorrogação na referida antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias, não obstante a previsão do subitem "13.15.36.1.";
- d) no subitem "13.16.3." rever a remissões, pois foi repetido o subitem "9.1.4." e ausente o subitem "9.1.6." (salvo melhor juízo);
- e) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

82. **Ressalte-se**, ainda, que o projeto básico deve ser juntado pela autoridade competente, como anexo (art. 2º, inciso IV, da Lei nº 12.462/11).

II - M) PROJETO EXECUTIVO

83. Quanto ao Projeto Executivo, definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes (art. 2º, V, da Lei nº 12.462, de 2011), o § 7º do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, proíbe a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo. Tal disposição não impede a possibilidade de se prever que a sua elaboração constitua dever do contratado, conforme preço previamente fixado pela Administração Pública (art. 36, § 2º, da Lei nº 12.462, de 2011, e art. 66 do Decreto nº 7.581, de 2011).

84. No caso, constam nos itens "3." e "8." do ANEXO I.1 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 102/103 e 111/113) a informação de que "Anexo I.3" seria o Projeto Executivo de Engenharia. Acontece que não há indicação clara nos autos de quais documentos técnicos correspondem ao Projeto Executivo de Engenharia. Desse modo, **recomenda-se** que sejam especificados no cabeçalho dos Desenhos, do Memoriais Descritivos e das Especificações Técnicas que os referidos artefatos fazem parte do Projeto Executivo de Engenharia.

II - N) REGIME DE EXECUÇÃO

85. O regime de execução deve ser avaliado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

86. No regime de execução mediante empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU, Acórdão nº 2432/2016-Plenário).

87. No regime de execução mediante empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das "unidades" se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU, Acórdão 2432/2016-Plenário). Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

88. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário. A opção por regime de execução de forma diversa do que apontamos no parágrafo acima exigirá justificativa adequada (TCU, Acórdão nº 1977/2013-Plenário). Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

89. Sobre a escolha do regime de execução, a Lei nº 12.462/11, prescreve o seguinte:

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo.

§ 2º No caso de inviabilidade da aplicação do disposto no § 1º deste artigo, poderá ser adotado outro regime previsto no caput deste artigo, hipótese em que serão inseridos nos autos do

procedimento os motivos que justificaram a exceção.

90. Ocorre que a análise sobre a melhor alternativa a ser escolhida pelo Gestor, não tem como ser feita por este Órgão de Consultoria Jurídica, 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.

91. No caso concreto, houve a apresentação pelo setor técnico de justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global, conforme item "4." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 11) no item "4." do ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 103/109).

II - O) MATRIZ DE RISCOS

92. Nos regimes de empreitada por preço global e empreitada integral, recomenda-se que haja a elaboração da matriz de riscos com a identificação dos itens relevantes e dos correspondentes graus de riscos. Saliente-se que tal recomendação decorre do entendimento do Tribunal de Contas da União nesse sentido (vide [Acórdão TCU 1977/2013-Plenário](#)).

93. Nos casos em que há incertezas relevantes e mesmo assim se opta pela contratação por preço global, é recomendável que, a exemplo da contratação integrada - e, por semelhança, do EPC (Engineering Procurement and Construction) -, a Administração elabore uma matriz de riscos, com vistas à objetivação dos eventos que podem afetar o empreendimento, tais como as imprecisões de projeto ou anteprojeto, prevendo contratualmente a quem caberá suportá-los, se ocorrerem na fase de execução ([Acórdão 2172/2013-Plenário](#), Relator: André de Carvalho).

94. Dessa forma, a presença ou dispensa da matriz de riscos dependerá de uma análise do caso concreto nos casos em que ela não seria obrigatória por força de lei, devendo a administração justificar a sua não inclusão considerando os riscos envolvidos.

95. No presente caso, foi incluído o MAPA DE RISCOS - OBRAS DE ENGENHARIA (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 17/24).

II - P) SUBESTIMATIVAS OU SUPERESTIMATIVAS RELEVANTES NA MATRIZ DE RISCOS

96. Considerando a Matriz de Riscos elaborada, o Projeto Básico deverá contemplar os índices de "subestimativas ou superestimativas relevantes" a fim de garantir segurança jurídica de eventual necessidade de aditivos para correção de Projeto, como orienta o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1977/2013-Plenário: "(...) recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes".

97. Isso consiste em um percentual parâmetro para aferição se eventual necessidade de modificação no projeto básico já estaria inclusa nos riscos do empreendimento (sendo remunerada no contrato pelo BDI) ou se poderia fundamentar uma alteração do projeto e de seu valor mediante termo aditivo. No caso, apenas se a modificação no projeto gerar uma alteração de valor superior ao percentual referencial supracitado é que seria possível a alteração do valor por Termo Aditivo, já que somente neste caso a subestimativa/superestimativa seria considerada "relevante" e superior aos riscos ordinários inclusos no BDI. Tudo isso sem prejuízo da análise técnica acerca dos demais requisitos necessários para que possa haver alteração ulterior do projeto básico, nos termos art. 39 da Lei nº 12.462/11 c/c art. 65, II da Lei nº 8.666/93.

98. Dessa forma, a área técnica deverá definir o que será considerado como mera imprecisão, a ser tolerada pelas partes e quais os percentuais de superestimativas ou subestimativas dos itens de maior valor e relevância técnica (avaliado de acordo com a metodologia ABC) que, por erros ou omissões, devem ensejar a elaboração de termos aditivos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, observando-se o limite máximo de tolerância de erros de 10% do valor total do contrato, previsto no art. 42, § 4º, III do Decreto nº 7.581/11, em prestígio ao princípio da segurança jurídica.

99. No caso concreto, as questões sobre as subestimativas ou superestimativas relevantes receberam tratamento especial do subitem "14.9." até o subitem "14.9.4." do ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 75/76) e no subitem "4.1" do ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 106/109).

II - Q) ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA

100. O Projeto Básico que trate de obra/serviço de engenharia deve ser elaborado por um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), referentes a esse instrumento. A propósito já se manifestou o TCU, por meio da Súmula nº 260/2010:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente ao 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.

101. A matéria a respeito da constitucionalidade das taxas de polícias pela ART restou superada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 838.284, que declarou a constitucionalidade da cobrança de ART, conforme:

"(...) não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos."

102. Conforme Parecer nº 07/2017/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU que resolveu pela suspensão dos itens III, V, VI e VII da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU 97/2015, a Entidade pública produtora do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao Registro de Responsabilidade Técnica, em razão do exercício do poder de polícia do CAU.

103. Mais recentemente, a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União exarou o PARECER Nº 40/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, corroborando o entendimento contido no PARECER Nº 01/2016/DECOR/CGU/AGU e no PARECER Nº 30/2018/DECOR/CGU/AGU, albergando, por consequência, o entendimento de que *"todos os "trabalhos técnicos" que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, conforme se trate de engenheiro, arquiteto ou urbanista"* (parágrafo 34 do Parecer), ressaltando, contudo, o seu entendimento pela inaplicabilidade do Parecer da Consultoria-Geral em relação aos trabalhos técnicos executados no âmbito de *"atividades típicas de estado que possuem legislação própria, tais como: controle, fiscalização ambiental, do trabalho, tributária, dentre outras"* (parágrafo 36, negrito no original). Em acréscimo, conforme consignado no parágrafo 41 do referido parecer *"Em cada caso concreto, portanto, deve ser analisada a legislação que regula o exercício do poder de polícia, as normas que regulam as carreiras e a própria legislação que regulamenta a profissão."*

104. No caso, consta o efetivo registro da ART relativa aos elementos e/ou peças técnicas de engenharia que instruem os autos, conforme documento encartado no "SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 183" (nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/77, art. 45 da Lei nº 12.378/10 e Súmula TCU nº 260).

II - R) LICENCIAMENTO AMBIENTAL

105. Na etapa de preparação do Projeto Básico é necessário verificar se o empreendimento necessita de licenciamento ambiental. No caso concreto, a Administração enfrentou a questão da necessidade ou não de licenciamento ambiental e concluiu pela sua inexigibilidade, conforme item "17." do Estudo Técnico Preliminar 150/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 14/15).

II - S) CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

106. O Projeto Básico deve abarcar, também, o cronograma físico-financeiro com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle da obra ou serviço. Esse cronograma também auxiliará na estimativa dos recursos orçamentários necessários ao longo de cada exercício financeiro. No caso de obras ou serviços de engenharia, o instrumento convocatório conterá ainda o cronograma de execução, com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras (art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto nº 7.581/11).

107. A responsabilidade pela elaboração do aludido cronograma é da Administração promotora da licitação e deve constar nos anexos ao PROJETO BÁSICO, prevendo as etapas de execução (cronograma físico) e os respectivos valores estimados de pagamento (cronograma financeiro). Deve-se, ainda, atentar que a empresa contratada deverá seguir

o modelo de cronograma apresentado pela Administração, vez que tem influência direta no cronograma de desembolso, podendo ter reflexos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

108. No caso, a Administração providenciou a elaboração do CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 162) e justificou a presença do artefato no item "7." do ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 111).

II - T) ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA

109. Quanto ao orçamento, é dever da Administração elaborar planilha detalhada do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 2º, parágrafo único, inciso VI c/c parâmetros previstos nos §§3º e 4º do art. 8º, todos da Lei nº 12.462/11). 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 campo do exame da estrita legalidade.

110. 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.

111. De acordo com o art. 8º, § 3º da Lei nº 12.462/11, o custo global de obras e serviços de engenharia **deverá ser obtido** a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários.

112. **No caso de inviabilidade da definição dos custos** consoante o disposto acima, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

113. Todavia, que **para as demais tabelas de preços referenciais**, como é o caso dos autos (que traz cotações da SINAPI e outras referências de preço), a Entidade deverá apresentar nos autos a pertinência técnica para utilização no projeto, levando em consideração especialmente a adequação dos quantitativos, dos coeficientes de produtividade e a compatibilidade dos valores dos insumos e da mão de obra com a realidade do local da execução do contrato. Portanto, compete ao órgão justificar a vantajosidade técnica dessas metodologias de composição dos custos unitários do empreendimento, atestar se há ou não custos similares na Tabela SINAPI e incorporar as respectivas composições aos autos (planilhas analíticas), a fim de dar publicidade dos critérios de formação dos custos a todos os licitantes.

114. Por outro lado, **não há aplicação do Decreto nº 7.983/13 nas contratações feitas pelo RDC**, seja porque o Decreto nº 7.581/11 já traz a vasta maioria das previsões relevantes daquele ato; seja porque o próprio art. 18 do Decreto nº 7.983/13 é expresso ao prever que "*Art. 18 - A elaboração do orçamento de referência e o custo global das obras e serviços de engenharia nas contratações regidas pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, obedecerão às normas específicas estabelecidas no Decreto n. 7.581, de 11 de outubro de 2011.*". Insta salientar que a aplicação do Decreto 7.581/11 em detrimento do Decreto 7.983/13 para fins de formação de orçamento de referência no Regime Diferenciado de Contratação – RDC **foi ratificado pelo Enunciado nº 262/2020**, do Departamento de Consultoria da PGF que dispõe:

Nos casos de obras e serviços de engenharia, a pesquisa de preço para a formação do orçamento de referência deve ser realizada de acordo com o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, salvo no tocante ao Regime Diferenciado de Contratação, regido pela Lei n. 12.462/2011, no qual a elaboração do orçamento de referência e o custo global das obras e serviços de engenharia obedecerão às normas específicas estabelecidas no Decreto n. 7.581/2011 (art. 18, do Decreto n. 7.983/2013).

(Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 00012/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 135 e 47).

115. **Recomenda-se** a consulta ao [Acórdão nº 2622/2013 - Plenário](#) para a obtenção de percentuais de referência para o BDI.

116. **O Gestor deverá observar** o teor das Súmulas nº 253, nº 254, nº 258 e, nº 259, todas do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Súmula 253:

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.

Súmula 254:

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.

Súmula 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.

Súmula 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.

117. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546/11 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 8.212/91. Portanto, 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 e as planilhas devem todas, para obras e para serviço de engenharia, serem avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, o previsto no art. 7º da Lei nº 12.546/211, ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212/91. Nessa linha, a Consultoria-Geral da União, por meio do PARECER n. 00044/2019/DECOR/CGU/AGU, elaborado pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgão Jurídicos e aprovado pelo Senhor Consultor Geral da União, exarou **entendimento orientando que:**

- a) é de cada empresa a responsabilidade pela cotação correta dos encargos tributários, devendo o setor responsável da Administração Pública aplicar a legislação vigente e analisar a adequação dos encargos previstos, quando da análise das propostas apresentadas na licitação.
- b) na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa do valor do futuro contrato, a Administração deverá confeccionar um único orçamento de referência, no qual considerará o regime tributário que lhe for mais vantajoso, embora os licitantes possam elaborar suas planilhas de custos e formação de preços com observância do regime tributário a que se sujeitam.
- c) Caso o licitante adote em sua proposta os critérios constantes do orçamento de referência (se estes não lhe foram aplicáveis), não pode, em hipótese de adjudicação e ulterior contratação, pleitear reequilíbrio econômico do contrato com base nesta discrepância.
- d) durante a análise das propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro deverão analisar a adequação do planilhamento feito pelo licitante com eventual opção ou não pela desoneração previdenciária, tendo em vista que tal diligência é essencial para a verificação da exequibilidade da planilha de formação de preços, bem como para afastar eventuais riscos de inexecução contratual.
- e) em contratos vigentes, não deve ser feita a redução unilateral de percentuais de tributos inadequadamente previstos na proposta e superiores ao efetivamente incidentes, porém aceitos pela administração antes da contratação;
- f) inexistente direito do contratado à reequilíbrio econômico, quando em sua proposta subdimensionou os percentuais de tributos incidentes;
- g) na hipótese de em que os percentuais de tributos previstos na proposta são superiores ao efetivamente incidentes, e esta discrepância é identificada apenas depois da contratação, é possível abrir-se negociação para uma redução consensual, sob pena, inclusive, de eventual rescisão contratual ou não prorrogação do contrato.

118. Portanto, para que a Administração elabore seu orçamento de referência, **deverá avaliar o regime tributário** que lhe for mais vantajoso. Assim, **recomenda-se** à Administração avaliar os dois orçamentos, nas duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, para se constatar qual será o mais vantajoso e elaborar o orçamento de referência a partir deste. Deve manifestar-se precisamente sobre o ponto, com inclusão no Termo de Referência/Projeto Básico o orçamento de referência e o regime tributário adotado, dando ampla publicidade aos licitantes.

119. Ainda sobre o orçamento de referência, vale a pena ressaltar que no RDC a regra é o sigilo na forma do art. 6º da Lei 12.462/11, garantindo as informações necessárias à elaboração das propostas e sua divulgação realizada imediatamente após o encerramento da licitação. Tal regra não será aplicada para julgamentos por maior desconto e não prevalece para os órgãos de controle interno e externo que possuem acesso irrestrito na forma do §3º do mesmo artigo acima mencionado.

120. No caso, foram elaboradas as seguintes peças técnicas:

- a) ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 100/128);
- b) Plantas (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 129/132);
- c) MEMORIAL DESCRITIVO (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 133/158);
- d) PLANILHA DE ORÇAMENTO com data-base JUNHO/2023 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 159/161);
- e) CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 162);
- f) COMPOSIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS - BDI (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 171);
- g) PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE ENCARGOS SOCIAIS (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 172);
- h) DECLARAÇÃO Nº 873/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) certificando o atendimento às normativas na área de orçamento de obras públicas (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 173/174).

121. Consta dos autos manifestação formal do setor competente contendo a análise e as justificativas acerca da metodologia de obtenção dos custos global e unitários de referência da licitação, conforme item "5." do ANEXO I.1 – TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 109/110) e DECLARAÇÃO Nº 873/2023 - DIRENGREI (11.01.06.01) (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 173).

II - U) DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

122. A legislação (art. 34, da Lei nº 12.462/11) prescreve que a autoridade competente designará, dentre os servidores da Administração, a comissão de licitação. No caso, observa-se que tal exigência foi cumprida através da Portaria GABREITOR/IFSUDMG nº 667, de 13 de julho de 2023 (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 193) contendo a designação da Comissão Permanente de RDC da Entidade.

123. Apesar disso, **recomenda-se** que seja observado o princípio da segregação de funções no âmbito da Entidade, o qual veda - salvo por justificativa razoável - a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

II - V) MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

124. No regime jurídico do RDC, a utilização de minutas padronizadas da AGU pela Administração é obrigatória (art. 4, inciso II, da Lei nº 12.462/11).

125. Constam dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de EDITAL e CONTRATO elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme:

- a) minuta de EDITAL de RDC eletrônico, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 194/241);
- b) minuta de TERMO DE CONTRATO DE OBRAS – RDC, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 242/251);

126. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do art. 4, inciso II, da Lei nº 12.462/11, e compromete a eficiência da

análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas atualizadas. Ademais, no caso de RDC, se a licitação for do tipo "menor preço", o orçamento é obrigatoriamente sigiloso, enquanto se for "maior desconto", será obrigatoriamente divulgado (art. 9º, §§1º e 2º, inciso I, do Decreto nº 7.581/11).

127. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da **minuta de EDITAL de RDC eletrônico, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 194/241)**, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

- a) corrigir na folha de rosto no campo "DADOS RDC" o ano para "2023", pois constou "2021";
- b) providenciar a juntada de todos os Anexos relativos ao EDITAL e que foram especificados no subitem "21.12." e seguintes. Certificar as correções das remissões à Anexos nos subitens "9.2.4.", "9.2.5.", "9.2.5.2.1.", "9.2.6.", "9.2.7.", "10.5.4.6.";
- c) entre os subitens "10.5.2.1." e "10.5.2.2." há uma previsão de regularidade fiscal e trabalhista "independente", na qual não constou a devida numeração sequencial;
- d) após o subitem "10.5.4.2.1." deverá ser previsto, também, a "comprovação de execução de serviço de instalação de telha metálica galvanizada, na quantidade mínima de 140m² (cento e quarenta metros quadrados), o que representa cerca de 50% do total deste serviço previsto no contrato", conforme dispõe o subitem "23.3.2.1." do ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 95);
- e) compatibilizem os conteúdos do Edital, do Projeto Básico e do Contrato às orientações deste parecer, de modo que não existam contradições e;
- f) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

128. Ainda, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da **minuta de TERMO DE CONTRATO DE OBRAS – RDC, Atualização: jul/2020 (SuperSapiens Seq. 1 - páginas PDF 242/251)**, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

- a) excluir do cabeçalho a expressão "(...) *MEDIDA PROVISÓRIA N.º 961/2020*", pois a referida já foi convertida na Lei nº 14.065/20 e não possui aplicabilidade prática na ampliação do uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) diante do término do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020;
- b) excluir do preâmbulo a expressão "(...) *da Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020*" pelos mesmos motivos da alínea "a)" supra;
- c) em face do regime ser o de empreitado por preço global, sugere-se a exclusão do subitem "3.3." da minuta de CONTRATO;
- d) fazer o preenchimento do "Programa de Trabalho" e do "PI" nos dados relativos à dotação orçamentária no subitem "4.1." (no momento oportuno);
- e) excluir do subitem "15.1." a expressão "(...) *da Medida Provisória nº 961, de 2020*" pelos mesmos motivos da alínea "a)" supra;
- f) compatibilizem os conteúdos do Edital, do Projeto Básico e do Contrato às orientações deste parecer, de modo que não existam contradições e;
- g) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

129. Por fim, 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 nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado*", **o que deve ser observado** pela Administração no momento oportuno.

II - X) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

130. No presente caso, em atenção ao art. 4º, inciso V, do Decreto nº 7.581/2011, consta do processo 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, conforme DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 397/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 27).

131. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), 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 nº 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 nº 101/2000).

132. No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº 397/2023 - DORÇFINREI (11.01.05.02) (SuperSapiens Seq. 1 - página PDF 27).

II - Z) PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

133. A publicidade do instrumento convocatório **deve obedecer** ao disposto no art. 11 do Decreto nº 7.581/11, observando-se o prazo mínimo para apresentação das propostas, conforme art. 15, da Lei nº 12.462/11.

134. Ademais, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/12, **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.

III - CONCLUSÃO

135. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade jurídica, com ressalvas, do procedimento submetido ao exame desta Unidade Consultiva, **condicionada a aprovação ao atendimento das recomendações formuladas nos itens "13."; "14."; "16."; "30."; "33."; "34."; "35."; "40."; "48."; "59."; "61."; "80."; "81."; "82."; "84."; "85."; "87."; "88." e respectivas alíneas; "89." e respectivas alíneas; "90."; "93."; "94."; "105."; "109."; "115."; "118."; "120."; "121."; "122."; "123."; "124."; "125."; "126."; "127." e respectivas alíneas; "128."; "131."; "136." e respectivas alíneas; "137." e respectivas alíneas; "138."; "139."; "142."; "143."; "144." e respectivas alíneas, todos deste parecer**, sem prejuízo de sua leitura integral do opinativo e ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

136. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada conforme previsão do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99, será possível dar-se prosseguimento ao feito, nos seus demais atos, termos e trâmites sem nova manifestação desta Procuradoria Federal.

137. Insta frisar que as alterações decorrentes das recomendações formuladas neste parecer deverão ser promovidas nas cláusulas e itens correspondentes da Minuta do Edital, do Contrato e do Projeto Básico, no que couber, de sorte a uniformizar a disciplina conferida em todos esses instrumentos.

138. 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".*

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR-LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inciso I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da Chefia da Entidade Consulente.

Brasília, 22 de setembro de 2023.

Marcelo Benetele Ferreira
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002431202396 e da chave de acesso 6752bf31



Documento assinado eletronicamente por MARCELO BENETELE FERREIRA, 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 1287453126 e chave de acesso 6752bf31 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO BENETELE FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-09-2023 13:52. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
