



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 072/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.013128/2024-66

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE - UFCSPA**

ASSUNTOS: LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. OBRA.
CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO. REGIME DE EXECUÇÃO:
EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.
LEI Nº 14.133/2021. DECRETO Nº 11.462/2023. PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91/2022. DECRETO Nº 7.983/2013, NO QUE
COUBER. DECRETO Nº 10.947/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022.
DECRETO Nº 11.246/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022.
PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98/2022
E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2017, NO QUE COUBER. EXECUÇÃO DE
REFORMA. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

- ANÁLISE EM REGIME DE URGÊNCIA -

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório da modalidade de Concorrência, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de reforma do Prédio 4 da UFCSPA, localizado na Rua Sete de Setembro n. 1133, Centro Histórico de Porto Alegre/RS, adotando-se o critério de menor preço, mediante o regime de empreitada por preço unitário, no valor estimado de R\$ 13.018.344,73 (treze milhões, dezoito mil, trezentos e quarenta e quatro reais e setenta e três centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

23103.013128/2024-88	
113 - Oficialização da demanda CENG 1935793	
126 - Termo de enquadramento legal CENG 1935799	
036 - Análise e deliberação PROPLAN 1937234	
115 - Ordenação da despesa REITORIA 1937488	
852 - Portaria 266 (1937757)	
872 - Despacho simples PROAD 1937762	
E-mail PROAD 1937779	
598 - Projeto básico CENG 2019518	
116 - Estudos preliminares CENG 2019563	
872 - Despacho simples CENG 2019898	
191 - Parecer 165 (2020776)	
872 - Despacho simples DCC 2020933	
598 - Projeto básico CENG 2022001	
Anexo A - Plantas - parte 01 (2027999)	
Anexo A - Plantas - parte 02 (2028000)	
Anexo A - Plantas - parte 03 (2028001)	
Anexo B - Memorial Descritivo (2028004)	
Anexo C - Modelo Declaração Optante pelo Simples Nacion (2028005)	
Anexo D - Modelo Controle de Transporte de Resíduos da (2028006)	
Anexo E - Manual e Requisitos de Segurança (2028007)	
Anexo F - Responsabilidade Técnica do Orçamento (2028008)	
Anexo G - IMR (2028012)	
Anexo H - Lista de Documentações Mensais (2028013)	
Anexo I - Lista de Documentações Iniciais (2028014)	
Anexo J - Modelos de Declarações para Subcontratações (2028015)	
Anexo K - Modelo Programação Quinzenal (2028016)	
Anexo L - Orçamento Estimativo (2028017)	
Anexo M - Cronograma Físico-Financeiro (2028018)	
Anexo N - Composições Unitárias (2028019)	
Anexo O - Mapa de Riscos (2028020)	
Anexo P - Atestado de Vistoria (2028021)	
Anexo Q - Modelo de planilha orçamentária (2028022)	
Anexo R - Modelo de cronograma físico-financeiro (2028023)	
116 - Estudos preliminares CENG 2028025	
Anexo S - Estudo Técnico Preliminar (2028026)	
Anexo T - Termo de Justificativas Técnicas (2028027)	
Anexo U - BDI (2028028)	
Anexo V - Matriz de Riscos (2028029)	
Mapa de cotações (2028030)	
Proposta s Comerciais - parte 1 (2028096)	
Proposta s Comerciais - parte 2 (2028097)	
Proposta s Comerciais - parte 3 (2028110)	
Proposta s Comerciais - parte 4 (2028111)	
Projeto Básico com marcações (2028112)	
872 - Despacho simples CENG 2028113	
872 - Despacho simples DCC 2028136	
830 - Classificação Contábil DCF 2028169	
872 - Despacho simples DCC 2028494	
872 - Despacho simples CENG 2028702	
598 - Projeto básico CENG 2028715	
872 - Despacho simples CENG 2028720	
872 - Despacho simples DCC 2028758	
830 - Classificação Contábil DCF 2028778	
836 - Disponibilidade orçamentária DEO 2029124	
Termo de Execução descentralizada (7 de setembro) (2029134)	
Minuta de Edital com alterações marcadas (2029137)	
Minuta de Contrato alterações marcadas (2029140)	
Minuta EDITAL (assinada sem marcações) (2029161)	
Minuta CONTRATO (assinada sem marcações) (2029170)	
130 - Check list AGU DILIC 2029171	
Portaria Comissão de Contratação (2029197)	
Certidão de Conformidade Processual IPP (2029275)	
872 - Despacho simples DILIC 2029283	
112 - Aprovação despesa, projeto básico e TR PROAD 2029354	
Portaria Reitoria nº 185/2023 - Delegação Competência PROAD (2029356)	
872 - Despacho simples PROAD 2029361	

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

É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DO PEDIDO DE URGÊNCIA

4. Cumpre registrar que a presente demanda seria encaminhada para a Equipe de Licitações e Contratos (ELIC). Todavia, em virtude do pedido de urgência formulado pela UFCSPA, ancorado na "proximidade com o final do exercício anual, bem como os prazos legais que envolvem o procedimento" (SEI! 2029361), a análise jurídica será realizada por esta PF-UFCSPA, a teor do disposto no art. 14, §4º, da Portaria PGF nº 931/2018:

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

(...)

§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. (grifamos)

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Ressalte-se que o exame empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

2.2 AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

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

7. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da Entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947/2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021). Tais providências foram atendidas nos autos, conforme item 11 dos ESTUDOS PRELIMINARES (SEI 2019563).

8. Por fim, observa-se no DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (SEI 1935793) a demonstração da essencialidade e do interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

2.3 ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

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

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

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

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

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

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

14. No caso, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como a contratação de obras e serviços especiais de engenharia, atendendo aos requisitos do art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, inciso XXXVIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

15. Nesse sentido, observe-se o constante do item 6.1, “c”, dos ESTUDOS PRELIMINARES (SEI 2028025):

“6.1 Abaixo, seguem as possíveis soluções para atendimento da necessidade, bem como a escolha e justificativa da solução:

Considerando a contratação de empresa especializada da área de engenharia para execução de uma reforma de grande porte, a tipologia construtiva e suas especificadas normativas, a capacidade técnica necessária para a execução do objeto, o escopo e o valor do objeto, a licitação deverá ser celebrada na modalidade concorrência, prevista no Art. 28, inciso II, da Lei 14.133/2021, de acordo com o rito procedimental estabelecido no Art. 17 desta mesma Lei”. (grifamos)

16. Ainda, o subitem 1.1 do TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS (SEI 2028027) especifica que:

O escopo objeto da presente licitação compreende atividades privativas das profissões de engenheiro e arquiteto, essenciais ao planejamento, gestão e execução do objeto. Além disso, alterações necessárias para que a edificação possa operacionalizar os serviços requeridos, demandará alteração substancial das características originais do bem imóvel, devido a necessidade de restauração, revitalização e conserto dos componentes da edificação, restando assim caracterizado como obra, do tipo reforma, nos termos do Art. 6, inciso XII, da Lei 14.133/2021”. (grifamos)

2.4 TITULARIDADE DO IMÓVEL

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

18. Portanto, deve a Administração atestar expressamente nos autos a titularidade e regularidade da posse do imóvel em que será executada a obra ou serviço, com base em certidão atualizada do Registro Imobiliário. No presente caso, não consta dos autos qualquer documentação pertinente à titularidade do imóvel onde será executada a obra ou serviço de engenharia, **cabendo a complementação do feito, de acordo com o informado no item 10 da lista de verificação (SEI 2029171).**

2.5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO

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

20. No presente caso, por se tratar de questão técnica, sugere-se a verificação da necessidade de obtenção, pela Administração, de licenciamento prévio.

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

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

22. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha_Minuta_do_IPPC_Engenharia_16_11_23_14h_Visualizacao.pdf.

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

24. Segundo o IPP, tem-se a **diferença entre Termo de Referência e Projeto Básico** constante na página 92, a seguir:

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

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

Documentos necessários ao planejamento da contratação

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

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

26. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

27. Da análise do DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (SEI 1935793) percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a quantidade a ser contratada.

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

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

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

30. No estudo técnico preliminar para contratação de obras, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência, dispensada a elaboração de projetos (art., 18, §3º, da Lei nº 14.133/2021).

31. No caso, verifica-se que a Administração juntou os ESTUDOS PRELIMINARES (SEI 2028025).

Gerenciamento de riscos

32. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

33. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e

34. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (SEI 2028020).

Termo de referência

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

36. Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la (art. 19, §3º, da Lei nº 14.133/2021), que deverá ser atendida ou justificada pela Administração.

37. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, observa-se que a Administração não juntou TERMO DE REFERÊNCIA ao presente caderno processual. Porém, ao que tudo indica, os elementos necessários ao referido artefato foram inseridos no documento denominado PROJETO BÁSICO (SEI 2028715). **Se não for esse o caso**, em atendimento à legislação de regência e à necessidade de conferir segurança jurídica à futura contratação, recomenda-se a confecção do respectivo documento, na forma em que noticiado no item 24 deste Parecer.

38. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81/2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

39. Apenas para registro formal, destacamos que deverão ser fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, §2º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 7.983/2013, e Súmula TCU nº 259).

Projeto Básico

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

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para

a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução de empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

41. Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de **obras** e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos (art. 18, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

42. No caso, verifica-se nos autos o PROJETO BÁSICO (SEI 2028715), TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS (SEI 2028027), ORÇAMENTO ESTIMATIVO (SEI 2028017), COMPOSIÇÕES UNITÁRIAS (SEI 2028019), COMPOSIÇÃO DE BDI (SEI 2028028), CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SEI 2028018).

Projeto Executivo

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

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

45. No caso, **a UFCSPA declara que "FORAM elaborados os projetos executivos relativos ao objeto, juntados aos autos e divulgados com o edital da licitação"** (SEI 2028027 - TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS). Contudo, por se tratar de questão eminentemente técnica e, ainda, pela razão de não ter sido possível identificar documento específico com a referida nomenclatura, e considerada a urgência requerida para a presente análise jurídica, **sugere-se seja esclarecido pelo setor técnico o ponto ora suscitado.**

Cronograma Físico-Financeiro

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

47. Nessa senda, a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras (art. 12 do Decreto nº 7.983/2013 e IN SEGES nº 91/2022).

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

49. No caso, consta nos autos o CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SEI 2028018).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

50. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (SEI 2011861, SEI 2351427 e, SEI 1999245). Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos

parece ser o caso.

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

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

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

53. **Recomenda-se** que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas atendem às premissas acima citadas.

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

Viabilidade jurídica da terceirização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

57. Diante disso, restou demonstrado nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

58. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

59. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, inciso II, §1º, Lei nº 14.133/2021): I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

60. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os serviços a serem contratados, 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):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só

objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

61. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica no item "9. *JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO*" dos ESTUDOS PRELIMINARES (SEI 2022001). Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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

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

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

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

65. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, *que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental*; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 45, da Lei nº 14.133/2021).

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

No caso concreto, a Administração enfrentou a questão no PROJETO BÁSICO (SEI 2028715).

Orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

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

68. Deve constar nos autos **orçamento detalhado do custo global da obra/serviço**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I (empreitada por preço unitário), II (empreitada por preço global), III (empreitada integral), IV (contratação por tarefa) e VII (fornecimento e prestação de serviço associado) do caput do art. 46 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 6º, XXV, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021).

69. Compulsando os autos, verifica-se que foram juntadas planilha de custos e formação de preços, de acordo com a instrução registrada no item 2 deste Parecer.

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

71. 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.

72. O Gestor deve observar o art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021:

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

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

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

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

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

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

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

Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global:

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

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

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

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

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

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

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

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

Orientação Normativa nº 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento

convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

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

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

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

83. Se o regime é o de empreitada por preço unitário, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração, conforme art. 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente se refere ao critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, bem como pela definição de sobrepreço do art. 6º, LVI, que expressamente estabelece que esse pode ocorrer em relação ao preço unitário nesse regime. Assim, em princípio, é cabível estabelecer um critério próprio, conforme as peculiaridades do caso, que pode envolver os custos tidos como relevantes, eventual margem em relação ao preço de referência etc. A menção aos custos unitários tidos como relevantes acima é mera sugestão, podendo o órgão ou entidade estabelecer o critério que lhe parecer mais adequado tecnicamente.

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

85. Destaca-se, no entanto, o disposto no art. 59, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021 segundo o qual, “***no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.***”

86. Desse modo a súmula 259 e orientação normativa n.º 5 da AGU devem ser lidas à luz do citado dispositivo legal.

87. Por fim, destaca-se que **nas licitações de obras** ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (art. 56, § 5º, da Lei n.º 14.133/2021).

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

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

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

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

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

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

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

Detalhamento da composição do percentual de BDI:

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

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

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

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

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

A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação.

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

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

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

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

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

Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado

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

ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212/1991.

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

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

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

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

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

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

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

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

110. No caso, verifica-se que foi juntada ART/RRT/TRT, conforme consta do doc SEI 2028008 .

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

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

112. Houve a juntada de documento que comprova a designação do agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§1º ao 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto (SEI 2029197).

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

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

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

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

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

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

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

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

Regime de Execução

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

121. **Na empreitada por preço unitário** (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por unidades determinadas, 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 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

122. 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.

123. No caso concreto, houve apresentação de justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário (TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS - SEI 2028027 - ITEM 2).

4. MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

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

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

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

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

128. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas Modelo de Edital para Concorrência - Atualização: maio/2023 e Modelo de Contrato Obras e Serviços de Engenharia - Atualização: maio/2023, conforme CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL de adoção das minutas padrão da AGU (SEI 2029275).

129. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) minuta de contrato - ajuste de formatação na numeração ordinária da cláusula quarta;

b) minuta de contrato - ajuste nas menções ao documento "*Termo de Referência*", conforme decisão da administração sobre o referido artefato e o Projeto Básico (item 37 deste Parecer);

c) minuta de contrato - verificar o item 9.23.1, porquanto não há texto relacionado a ele;

d) minuta de contrato - preencher os dados da cláusula décima quarta;

5. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

130. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, consta na DECLARAÇÃO da disponibilidade orçamentária (SEI 2029124 e 2029134), declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação.

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

132. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU 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, de 2000").

6. PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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

134. **No caso de obras e serviços comuns de engenharia**, deve ser observado o prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, inciso II, alínea "a", Lei nº 14.133, de 2021).

135. **Tratando-se de obras e serviços especiais de engenharia**, o referido prazo mínimo passa a ser de **25 (vinte e cinco) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, nos termos do art. 55, inciso II, alínea "b", Lei nº 14.133, de 2021.

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

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

a) cópia integral do edital com seus anexos;

b) resultado da licitação;

c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

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

7. CONCLUSÃO

139. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Federal junto à UFCSPA pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos itens 18, 37, 45, 53 e 129 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

140. A presente manifestação jurídica foi exarada em regime de urgência, em 2 dias úteis, conforme requerimento da UFCSPA.

Encaminhe-se.

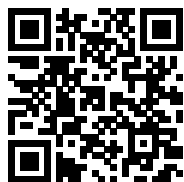
Porto Alegre, 18 de outubro de 2024.

Alexandre Brentano

Procurador Federal

Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103013128202466 e da chave de acesso 33b6d9c5



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, 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 1724395097 e chave de acesso 33b6d9c5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-10-2024 21:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
