



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
PROCURADORES
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER Nº 00392/2025/GABPROC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU

NUP: 23255.000506/2025-99

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

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, DE 1º DE ABRIL DE 2021. DECRETO Nº 11.462/2023, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 91, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2022. DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, NO QUE COUBER. DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022. DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

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 engenharia da construção do *campus* Mauriti, pelo critério de menor preço, mediante o regime de empreitada por preço unitário OU empreitada, no valor estimado de R\$ 14.416.066,00.

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

- Documento de Oficialização da Demanda (SEI nº 6971884);
- autorização da autoridade administrativa (fls. SEI n. 8225275)
- estudo técnico preliminar - ETP (fls. SEI n. 8170198)
- mapa de gerenciamento de riscos (fls. SEI n. 8136906/Ausente)
- anotação de responsabilidade técnica (ART) e/ou registro de responsabilidade técnica (RRT) e/ou termo de responsabilidade técnica (TRT) (fls. SEI n. 8135825)
- Comprovação da titularidade do imóvel ou regularidade da posse (doc. SEI n. 8155660);
- projeto básico (Ausente);
- projeto executivo (doc. SEI n. 8135118, **8135136, 8135322, 8135414, 8135564, 8135603, 8135656, 8135689 e 8135711**);
- plantas (Ausente);
- memorial descritivo (Ausente);
- cronograma físico-financeiro (doc. SEI n. 8135796);
- termo de referência (fls. SEI n. 8208065)
- termo de justificativas técnicas relevantes obras e serviços de engenharia Lei 14.133 (fls. sei n. 8208070)
- indicação da disponibilidade orçamentária (fls. SEI n.8223906)
- minuta de edital com anexos (fls. SEI n. 8224427)
- lista de verificação da regularidade processual (fls. SEI n. 8224700)
- certificado de adoção das minutas padrão da AGU (fls. SEI n.8224445).

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

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a

fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

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

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)

8. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

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

9. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência encontra-se atendida /no doc. SEI n. 8225275.

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

11. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida no doc. SEI n. 8208065.

12. Por fim, observa-se que no doc. SEI n. 8189652 foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

13. A Administração instrui o procedimento como concorrência (art. 28, II, da Lei n.º 14.133, de 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, XXXVIII, da Lei 14.133, de 2021.

14. 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, de 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, de 2021.

15. 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 n.º 14.133, de 2021).

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

17. No caso, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto foi qualificado pela unidade técnica como contratação de obras e serviços especiais de engenharia ou serviços técnicos

especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, XXI, alínea “b”, XXII, e art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, item 1.2 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto;

18. 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, XXI, alínea “b”, XXXVIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021.

TITULARIDADE DO IMÓVEL

19. 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.

20. 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.

21. No caso, foi juntada Termo de dominialidade do imóvel (8155660), o que presume a titularidade/ocupação regular do imóvel objeto da intervenção.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

22. 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 (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

23. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento.

24. 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.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

25. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 08 de agosto de 2022, a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98, de 26 de dezembro de 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.

27. 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

28. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que não foram previstos todos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022. Pelo exposto, deverá a Administração indicar a data pretendida para a conclusão da contratação.

29. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos

previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 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).

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

31. No 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, dispensada a elaboração de projetos (art., 18, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

32. Em se tratando de serviços de manutenção e assistência técnica, durante a elaboração do ETP, deverá ser avaliada a necessidade de ser exigido que tais serviços sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 10, inc. II, da IN SEGES nº 58, de 2022).

33. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (doc. SEI n. 8170198).

34. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58, de 2022.

Gerenciamento de riscos

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

36. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023.

37. 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 n. 8136906).

38. Todavia, observa-se que a Administração utilizou **um mesmo Mapa de Riscos em cinco processos distintos** — 23255.000498/2025-81, 23255.000507/2025-33, 23255.000500/2025-11, 23255.000502/2025-19 e 23255.000506/2025-99.

39. Embora os objetos apresentem similaridades, tratam-se de **procedimentos licitatórios autônomos**, o que impede a identificação inequívoca do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** que deu origem ao mapa replicado.

40. Ressalta-se, ainda, que os processos 23255.000498/2025-81 (Mapa 26/2025 – SEI 7659446), 23255.000507/2025-33 (Mapa 26/2025 – SEI 7657758), 23255.000500/2025-11 (Mapa 26/2025 – SEI 7653841) e 23255.000502/2025-19 (Mapa 26/2025 – SEI 7657497) possuem características próprias decorrentes da utilização do **Edital de Pré-Qualificação nº 0001/2025**, integrante dos autos nº 23255.004324/2025-97, bem como de um mesmo ETP — situação que **não se verifica** conforme narrado na Manifestação (SEI nº 8184253) referente ao processo 23255.004324/2025-97.

41. Na supramencionada manifestação, a Diretoria de Infraestrutura concluiu expressamente que **“não é possível aferir que o projeto do campus Mauriti tem o mesmo padrão dos demais campi já licitados e homologados e que será necessário alterar as exigências de qualificação técnica para a futura licitação do campus Mauriti”**. Assim, torna-se **indispensável** a elaboração de um **Mapa de Riscos específico** para essa contratação, dado que suas exigências e características diferem substancialmente dos demais certames.

42. Ressalte-se, ainda, que, caso a Administração desejasse compartilhar **os mesmos artefatos** (ETP, TR/PB, Mapa

de Riscos, análise de mercado, entre outros) entre as cinco contratações, **poderia ter optado pela consolidação das necessidades em um único processo licitatório**, estruturado com múltiplos itens.

43. Essa modelagem seria plenamente possível, desde que tecnicamente justificável. Contudo, **não tendo a Administração adotado tal sistemática** e tendo instaurado **cinco processos distintos**, presume-se que o fez em razão das **especificidades que diferenciam cada demanda**, o que reforça a necessidade de que cada procedimento contenha **seu próprio Mapa de Riscos**, devidamente individualizado e coerente com o respectivo ETP.

44. Com efeito, o **art. 26 da Instrução Normativa nº 5/2017** determina que o Gerenciamento de Riscos deve se materializar no documento denominado *Mapa de Riscos*, o qual deve ser atualizado e juntado aos autos, pelo menos:

- I – ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- II – ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III – após a fase de seleção do fornecedor; e
- IV – após eventos relevantes, durante a gestão contratual.

45. Por sua vez, o **art. 27 da IN nº 5/2017** prevê que, concluídas as etapas de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, tais documentos devem ser encaminhados à autoridade competente do setor de licitações juntamente com o documento que formaliza a demanda, cabendo a esta fixar prazo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência.

46. Outrossim, a matriz de riscos do processo deve ser **aprimorada** para contemplar explicitamente os riscos relacionados a **restrição à competitividade, direcionamento e questionamentos acerca do não parcelamento do objeto**. Para cada risco identificado, é necessária a definição de estratégia de mitigação e plano de ação, de modo a transformar o documento em efetivo instrumento de gestão e não em peça meramente protocolar. Nessa mesma linha, revela-se fundamental a elaboração de **parecer jurídico minucioso**, conforme orienta a ON nº 11, a fim de validar as exigências editalícias e mitigar os riscos apontados.

47. Diante desse panorama, considerando que cada processo licitatório possui **ETP próprio**, com especificidades técnicas e jurídicas que influenciam diretamente o gerenciamento de riscos, impõe-se a elaboração de **Mapa de Riscos individualizado** para esta contratação, ainda que os objetos sejam semelhantes. A utilização de um documento único para múltiplos processos compromete a **rastreabilidade**, prejudica a identificação do ETP que lhe deu origem e contraria o disposto nos arts. 26 e 27 da IN nº 5/2017, que determinam sua atualização e juntada aos autos em todas as fases pertinentes.

48. Assim, recomenda-se a elaboração de mapas distintos, ajustados às peculiaridades de cada processo, assegurando a conformidade normativa e a efetividade do gerenciamento de riscos.

Termo de referência

49. 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, de 2021).

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

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

52. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado doc. SEI n. 8208065).

53. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (fCertificação (SEI nº 8224445)).

54. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

55. 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, de 2021), **que deverá ser atendida ou justificada pela Administração**.

56. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 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.

57. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

58. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

1. recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira, guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência.
2. a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021).
3. será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).
4. juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
5. em razão das peculiaridades do objeto, a equipe de planejamento deve ter integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial. Confira-se, nesse sentido, os ditames abaixo da IN SEGES/MP nº 05, de 2017: "Art. 22, § 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros."
6. a área técnica deverá certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133, de 2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261). Recomenda-se ainda a consulta à Decisão Normativa CONFEA nº 106/2015 e à OT - IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública.
7. os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial devem ser identificados nos autos (art. 2º, I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).
8. Juntar, conforme narrado no item 10.1, a planilha orçamentária, a qual, embora referenciada, não se encontra anexada ao Termo de Referência.
9. sugere-se a seguinte redação: "O prazo de garantia contratual dos serviços, complementar à garantia legal da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), será de, no mínimo 5 (CINCO) ANOS, contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data do recebimento definitivo do objeto.

Isso porque a garantia do produto ou serviço, prevista no Código de Defesa do Consumidor ou estabelecida convencionalmente pelos contratantes, não se confunde com a garantia de execução do contrato, presente nos artigos 96 a 102 da Lei nº 14.133, de 2021. A primeira relaciona-se à higidez e à qualidade do produto ou serviço fornecido e a segunda visa assegurar a regular execução do contrato, reforçando as obrigações contratuais e facilitando eventual ressarcimento por danos causados à Administração. Também se distingue, aqui, da garantia legal da obra, prevista no art. 618 do Código Civil: "Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo." O direito do dono da obra deverá ser exercido contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito (art. 618, parágrafo único, do Código Civil)

1. Habilitação jurídica: analisar se é o caso de aplicação da parte final do disposto no art. 66 da Lei nº 14.133, de 2021. Cabe ao órgão ou entidade analisar se a atividade relativa ao objeto a ser contratado exige registro ou autorização para funcionamento, em razão de previsão legal ou normativa. Em caso positivo, deverão ser especificados o documento a ser apresentado, o órgão competente para expedir-lo e o respectivo fundamento legal. Cite-se, como exemplo, a necessidade de registro de pessoas físicas ou jurídicas no Exército, com vistas ao exercício de qualquer atividade relativa a Produto Controlado pelo Exército (PCE), tais como a fabricação, o comércio, a importação, a exportação, a utilização e a prestação de serviços envolvendo arma de fogo, explosivo, munição, dentre outros. Sobre esse ponto, vale ressaltar ainda o entendimento abaixo exposto:

Licitação. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. Exigência. Quantidade. Limite. É irregular a exigência de comprovação de registro do licitante em mais de um conselho de fiscalização de exercício profissional, como critério de habilitação, uma vez que a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação. Acórdão 1463/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes). Boletim de Jurisprudência n. 504.

59. Apenas para registro formal, destacamos que foram 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, de 2021 c/c art. 2º, IX, do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, e Súmula TCU nº 259).

Projeto Básico

60. 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, XXV, da Lei n. 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.

61. 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).

62. A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º da Lei n. 14.133/2021. (art. 46, § 2º, da Lei n. 14.133/2021).

63. No caso, não restou localizado nos autos projeto básico elaborado pelo setor técnico competente e nem justificada eventual dispensa do referido instrumento (art. 46, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021), o que demanda o saneamento da instrução processual. Devendo o prosseguimento do feito ficar condicionado ao atendimento da exigência.

64. Ademais, verifica-se que, na **Lista de Verificação** (SEI nº 8224700), consta apenas a indicação "**NA**" nos itens referentes ao Projeto Básico, sem qualquer esclarecimento quanto à razão da não apresentação do documento. Em especial:

43. Foi confeccionado projeto básico, em sendo o caso?	NA
43.1. O projeto básico atendeu a todas as exigências que constam do inciso XXV do art. 6º da Lei 14.133, de 2021?	NA
43.2. O projeto básico está atualizado às circunstâncias da publicação do edital? ^[38]	NA
43.3. O projeto básico atendeu as diretrizes estabelecidas pelo art. 45 da Lei 14.133/2021?	NA

Projeto Executivo

65. 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, XXVI, da Lei n. 14.133/2021).

66. É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 da Lei n. 14.133, de 2021 (art. 46, § 1º, da Lei n. 14.133/2021).

67. Por outro dado, é possível que haja a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela administração pública (art. 14, § 4, da NLLC).

68. No caso, consta nos autos projeto executivo elaborado pelo setor técnico competente (doc. SEI n. 8135118, 8135136, 8135322, 8135414, 8135564, 8135603, 8135656, 8135689 e 8135711).

Cronograma físico-financeiro

69. A duração dos contratos será a prevista em edital (art. 105, da Lei n. 14.133, de 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, inc. VII, da Lei n. 14.133/2021).

70. 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 n. 7.983/2013 e IN SEGES n. 91/2022).

71. Na contratação que prever 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 n. 14.133/2021).

72. No caso, consta nos autos cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico competente (doc. Cronograma Físico-Financeiro (SEI nº 8135796)).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

73. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (doc. Estudo Técnico Preliminar 59/2025 (SEI nº 8170198) e Nota Técnica de Pesquisa de Preços (SEI nº 8207173)).

74. 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.

75. 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, de 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.

76. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 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.

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

78. 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, de 2022).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

79. 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:

80. **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.

81. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, inciso II, § 1º, Lei nº 14.133, de 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.

82. 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)

83. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor), com as justificativas de ordem técnica e econômica no doc. SEI n. 8189652. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Crítérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

84. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 45 da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, inciso XI da Lei nº 12.305, de 2010, e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 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.

85. 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.

86. 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 em seu sítio eletrônico.

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, de 2021).

87. No caso concreto, observa-se que a Administração **enfrentou adequadamente a questão relativa à necessidade de licenciamento ambiental**, tendo anexado aos autos a **Licença Ambiental** (SEI nº 8155669). Verifica-se que o referido documento possui validade até **09/10/2027 (Pág. 2)**, período que **supera a vigência contratual prevista**, o que assegura a regularidade da execução sob o aspecto ambiental.

88. Diante disso, **não há recomendações adicionais a serem formuladas**, uma vez que a exigência legal foi devidamente atendida, a licença encontra-se vigente e abrange todo o período necessário para a execução do objeto contratual, inexistindo risco de descontinuidade ou impedimento decorrente de pendência ambiental.

89. Quanto aos critérios, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.1 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade. De toda sorte, deve-se atender ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis: 8ª edição, página. 173:^[1]

PROVIDÊNCIA A SER TOMADA	NAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA:
	1) Inserir no item de obrigações da contratada: "A Contratada deverá observar as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil estabelecidos na Lei nº 12.305, de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, artigos 3º e 10º da Resolução nº 307, de 05/07/2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010.

90. Destacamos, por oportuno, a necessidade de serem observadas as orientações do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (Pág. 76 à 77)^[1] quanto à acessibilidade em obras, de modo a cumprir as principais determinações legais e normativas sobre o tema, caso aplicáveis ao objeto, quais sejam:

- Necessidade de que obras e serviços de engenharia sejam executados de modo que as edificações se tornem acessíveis a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.
Necessidade de criação e reserva de espaços e assentos em teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares para pessoas com deficiência.
- Há procedimentos normatizados para adaptações de acessibilidade nas edificações sob administração ou utilização dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como procedimentos para divulgação da situação de acessibilidade das edificações públicas federais, com diversas orientações, inclusive laudo de acessibilidade: Consultar na fase de planejamento da contratação a Portaria Conjunta MGI/MDHC n. 45/2024.

91. Deste modo, na elaboração do projeto básico deverão ser considerados, no que couber ao objeto da contratação:

- a) se o objeto está de acordo com o desenho universal, que visa atender à maior gama de variações possíveis das características antropométricas e sensoriais da população;
- b) se está adequado aos padrões de acessibilidade constantes da Lei nº 10.098, de 2000, da Lei nº 13.146, de 2015, do Decreto nº 5.296/2004 e da NBR 9050/ABNT, bem como sinalização em braille e em formatos de fácil leitura e compreensão nos termos do Decreto nº 6.949, de 2009.

92. Na mesma linha, deve-se incluir os seguintes requisitos de acessibilidade, caso aplicáveis ao objeto da contratação:

- I – nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;
- II – pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- III – pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata a Lei; e
- IV – os edifícios deverão dispor, pelo menos, de um banheiro acessível, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de maneira que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

93. Com relação aos aparelhos elétricos que comporão a obra, a Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º, XII, determina que no planejamento das contratações, entre os elementos previstos no Estudo Técnico Preliminar, deve haver a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos e no art. 45, III, estabelece que as obras e serviços de engenharia devem respeitar normas relativas a utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

94. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços/obras, 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, de 2021 c/c art. 2º, incisos I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013).

95. 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).

96. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos no doc. SEI 8135771, 8135780, 8135786 e 8135794.

Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global:

97. 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, de 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.

98. 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, de 2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

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

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

100. 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.

101. Na definição do art. 2º, inciso VIII, do Decreto nº 7.983, de 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*”.

102. 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.

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

104. Conforme art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 7.983, de 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*”.

105. 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. (Vide nota explicativas ao item 7.10.2 da minuta de pregão e item 7.9.2 da minuta de concorrência, elaboradas Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e disponíveis no site da AGU).

106. 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).

107. Destaca-se, no entanto, o disposto no art. 59, § 3º, da Lei nº 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.”

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

109. 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:

110. Nos termos do art. 3º do Decreto n.º 7.983, de 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.

111. Na definição do art. 2º, inciso II, do Decreto n.º 7.983, de 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*”.

112. 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, inciso I).

113. 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 n.º 7.983, de 2013).

114. 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 n.º 7.983, de 2013).

115. 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 n.º 14.133, de 2021.

Detalhamento da composição do percentual de BDI:

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

117. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto n.º 7.983, de 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.

118. 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:

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

120. Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU n.º 254/2010 como o art. 9º, do Decreto 7.983, de 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 n. 279, nos seguintes termos:

121. 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.

122. 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.

123. 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.

124. Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula n. 253 do TCU, que trata do BDI reduzido:

125. 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.

126. 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

127. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546, de 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, de 1991.

128. 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, de 2011, ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212, de 1991.

129. 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.

130. 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.

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

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

132. 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"*.

133. 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.

134. 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, de 2021, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme os trabalhos forem elaborados por arquiteto ou por técnico industrial.

135. A matéria a respeito da constitucionalidade das taxas de polícias pela ART restou superada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 838.284, que declarou a constitucionalidade da cobrança de ART. Segundo o STF, *"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."*

136. Conforme a Nota Interna n. 02/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, o ente público produtor 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.

137. No caso, verifica-se que foi juntada ART/RRT/TRT, conforme consta do doc. SEI 8135825.

Designação formal do agente de contratação ou comissão de contratação e da equipe de apoio

138. De acordo com o art. 8º, §§ 1 e 2º, da Lei n.º 14.133, de 2021 e Decreto n. 11.246, de 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, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º, da Lei 14.133, de 2021.

139. Houve a juntada, no doc. SEI **6987008**, de documento que comprova a designação do agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§1º ao 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021 e Decreto n.º 11.246, de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

140. O Decreto n.º 8.538, de 6 de outubro de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

141. 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 n.º 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.

142. 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.

143. 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 n.º 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 n.º 8.538, de 2015.

144. 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 n.º 11.488, de 2007.

145. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto n.º 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

146. 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.

Do Regime de Execução

147. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

148. 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.

149. 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.

150. Na 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. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

151. Já 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).

152. 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.

153. Nessa senda, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo n.: 93 LICITAÇÕES: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 116).

154. 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.

155. 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.

156. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

157. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

158. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 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, de 2021).

159. 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:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sites eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

160. No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

161. Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

162. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital, contratdisponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (doc. SEI 8224445).

163. 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.

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

165. 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:**

1. 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, de 2021), aspecto a ser enfrentado pela Administração nos autos.
2. a vedação de participação no processo licitatório de pessoas jurídicas reunidas em consórcio é exceção e essa opção deverá ser devidamente justificada pela Administração, nos termos do art. 15, *caput*, c/c art. 18, inciso IX, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.
3. o edital **poderá** contemplar **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo (Art. 22, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021). Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (Art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021). A matriz de riscos deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual (Art. 22, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021). Nessa hipótese, o contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto ao disposto no Art. 22, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, o que deve ser observado pelo setor técnico competente. Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (art. 22, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021).
4. observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.
5. a minuta de contrato deverá prever, entre as obrigações da contratada, a juntada ulterior do RRT (arts. 45 e 46 da Lei 12.378, de 2010) e/ou da ART (arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 1977) e/ou do TRT (arts. 16 e 19 da Lei nº 13.639, de 2018), relativos aos serviços de arquitetura, engenharia ou técnica industrial, respectivamente, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260).
6. incluir, no contrato ou em anexo do edital, cronograma físico-financeiro com a especificação completa das etapas necessária à medição, ao monitoramento e ao controle das obras/serviços (art. 12 do Decreto nº 7.983, de 2013).
7. da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação.

166. 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.**

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

167. No presente caso, em atenção ao art. 6º, inciso XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta Certificado de Disponibilidade Orçamentária - CDO (SEI nº 8223906), 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.

168. 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 4.320/64.

169. 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"*).

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

2.2 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

171. No feito em exame, foi apresentada **Lista de Verificação (SEI nº 8224700)**, contudo, o preenchimento observado **não atende às diretrizes estabelecidas** pelo *Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia*, especialmente o disposto nas páginas 147 e 148 (Disponível na página da procuradoria para consulta^[2]).

172. Conforme expressamente orientado nesse Instrumento, **a simples aposição das respostas “SIM”, “NÃO” ou “NÃO SE APLICA” é insuficiente**, sendo imprescindível que o assessoramento **indique as folhas ou o número sequencial do sistema** em que se encontra o documento comprobatório do atendimento de cada requisito. Tal exigência visa a assegurar **rastreabilidade, transparência e facilidade de localização** dos documentos no processo administrativo.

173. Ressalte-se, ainda, que a Lista de Verificação **somente deve ser juntada ao final da instrução processual**, quando todos os documentos e etapas estiverem devidamente consolidados, conforme também determinado pelo referido Instrumento de Padronização. A apresentação prematura do checklist, além de dificultar sua função de controle, pode induzir a equívocos ou incompletudes.

174. Ademais, caso seja assinalada a resposta **“NÃO”** em algum dos itens, impõe-se a **necessidade de justificativa específica**, indicando:

- a) a razão pela qual o requisito não foi atendido até aquele momento; ou
- b) se a providência correspondente será adotada após a emissão do parecer jurídico pelo órgão consultivo da AGU, quando for o caso.

175. Essa justificativa não é facultativa: trata-se de componente essencial para a integridade da instrução e para a preservação do **dever de motivação** dos atos administrativos.

176. Diante disso, recomenda-se ao Assessorado que **observe rigorosamente** as orientações constantes do Instrumento de Padronização, promovendo o **preenchimento adequado da Lista de Verificação**, com indicação dos documentos comprobatórios e apresentação de justificativas quando necessário, a fim de garantir a conformidade formal e material da instrução processual.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

177. Conforme o art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 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 e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União bem como em jornal de grande circulação.

178. **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).

179. **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.

180. 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, de 2021.

181. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 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.

182. **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, de 2021).

3. CONCLUSÃO

183. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 18, 24, 28, 38/48, 58, 63/64, 89, 90/93, 105, 157, 165, 166, 170, 176 e 177/182 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

184. 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*".

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

Fortaleza (CE), 10 de dezembro de 2025.

(assinado eletronicamente)
INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-CHEFE SUBSTITUTA DA PF/IFCE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255000506202599 e da chave de acesso 59a6b998

Notas:

- 1 . [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/agu-na-cop30/central-de-conteudos/edicao_2025_do_guiia_final_para_cop30.pdf/). https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/agu-na-cop30/central-de-conteudos/edicao_2025_do_guiia_final_para_cop30.pdf/
- 2 . Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: <https://portal.ifce.edu.br/institucional/procuradoria-federal/manuais-e-cartilhas/licitacoes-e-contratos/>



Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3041434054 e chave de acesso 59a6b998 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 10-12-2025 16:44. Número de Série: 50802028816310706309888930172. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.