



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 00273/2025/GABPROC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU

NUP: 23255.000507/2025-33

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

Análise de Legalidade e Recomendação de Aprimoramentos para Concorrência nº 90005/2025 – Construção do Campus Campos Sales/IFCE.

1. Objeto: Parecer jurídico sobre a minuta de edital de Concorrência para a contratação de obra de engenharia, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

2. Planejamento da Contratação: O processo conta com Documento de Oficialização da Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Mapa de Riscos e minutas de Edital/Contrato, em atendimento às exigências legais. Contudo, recomenda-se a consolidação dos levantamentos e soluções em um Projeto Básico que inclua orçamento detalhado e quantitativos, para evitar lacunas na especificação do objeto.

3. Pré-qualificação: A adoção do regime de pré-qualificação parcial técnica é legal, mas o edital deverá delimitar claramente as etapas do processo. A decisão tomada na pré-qualificação sobre a habilitação técnica não deve ser meramente confirmada na fase de habilitação, a fim de evitar redundância e sobrecarga processual.

4. Regime de Execução e Parcelamento do Objeto: A escolha do regime de execução por empreitada por preço global, em detrimento do parcelamento do objeto, é um ponto de atenção. A Administração deverá formalizar uma Nota Técnica ou seção específica no processo que justifique a decisão, com base em critérios técnicos e econômicos. A justificativa deve abordar os riscos da fragmentação do objeto (Súmula TCU nº 247), como a incompatibilidade de cronogramas e a perda de economicidade, e as estratégias de mitigação para o "jogo de planilha" (ON AGU nº 36).

5. Orçamento e Critérios de Aceitabilidade: O orçamento deve ser compatível com as referências oficiais (SINAPI/Decreto nº 7.983/2013). O edital deve prever critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (Súmula TCU nº 259) e detalhar a composição do BDI e Encargos Sociais (Súmulas TCU nº 258 e 254).

6. Outras Exigências: As cláusulas de sustentabilidade, acessibilidade e licenciamento ambiental devem ser objetivas e alinhadas ao Plano de Logística Sustentável (PLS) e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, sem criar restrições indevidas à competitividade. É necessária a comprovação da tramitação do licenciamento ambiental e o condicionamento da contratação à sua obtenção.

7. Conclusão: A minuta do edital e o processo de planejamento apresentam regularidade jurídica, com ressalvas. Recomenda-se o atendimento das orientações expostas para mitigar os riscos jurídicos e de controle, resguardando a legalidade, a eficiência e a competitividade do certame.

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 contratação da obra de engenharia para a construção do *campus* Campos Sales, pertencente à expansão IV do IFCE, em atendimento ao Documento de Oficialização da Demanda ([6971914](#)) no valor estimado de R\$ 17.651.591,32.

2. Por razões de economia processual, documentos não referenciado serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

- Documento de Oficialização da Demanda (SEI nº 6971914);
- Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (SEI nº 7657755);
- Estudo Técnico Preliminar 44/2025 (SEI nº 7854344);
- Termo de Referência 123/2025 (SEI nº 7861229);
- Plano de Logística Sustentável (SEI nº 7861248);
- Escritura do terreno (SEI nº 7861278);
- Minuta de edital de licitação (SEI nº 7867177);
- Anexo III - Modelo de Declaração de Vistoria (SEI nº 7867074);
- Certificado de Disponibilidade Orcamentaria - CDO (SEI nº 7868722);
- Minuta de contrato (SEI nº 7890263);
- Lista de Verificação (SEI nº 7868294);
- Certificação (SEI nº 7870454);

3. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. 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.

5. 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:

6. *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)

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

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

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

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

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.

10. Tal providência encontra-se atendida na Autorização (SEI nº 7892097).

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

12. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, 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 Estudo Técnico Preliminar 44/2025 (SEI nº 7854344).

13. Por fim, observa-se que às no doc. SEI n. 7854344 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

14. 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.

15. Cumpre registrar que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, da Lei 14.133, 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.

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

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

- **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”*).

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

19. 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;

TITULARIDADE DO IMÓVEL

20. 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.

21. 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.

22. No caso, foi juntada Escritura do terreno (SEI nº 7861278), 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)

23. 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.

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

25. 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

26. 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.

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

28. 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

29. 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 atualizada para a conclusão da contratação.

30. 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).

31. 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.

32. 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).

33. No caso, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar 44/2025 (SEI nº 7854344).

34. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) menciona a busca por "inovação, celeridade e eficiência" e, embora não direcione expressamente para uma única tecnologia, apresenta dados detalhados de um método construtivo específico (LSF). A preferência por um sistema construtivo não tradicional, sem uma análise de mercado que comprove a existência de um número adequado de empresas habilitadas, cria um risco de direcionamento e afasta potenciais licitantes que utilizam métodos convencionais.

35. A Administração deve revisar a documentação para garantir que o edital não seja redigido de forma a favorecer uma tecnologia em detrimento de outras. Se a intenção é permitir diferentes tecnologias, as especificações devem ser por **desempenho** e não por metodologia. Além disso, uma **análise de mercado robusta** que comprove a existência de um mercado competitivo para a tecnologia preferida é indispensável.

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

Gerenciamento de riscos

37. 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).

38. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado "Mapa de Riscos" e deverá ser confeccionado no

39. No que se refere ao **Mapa de Riscos** (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021), verifica-se que o documento foi elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, em conformidade com o **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação**, contendo a indicação dos riscos, da probabilidade, do impacto, dos responsáveis e das ações preventiva e de contingência (Mapa de Riscos 26/2025 – SEI nº 7657758).

40. **Todavia, observa-se que a Administração utilizou um mesmo mapa de riscos em quatro processos distintos — 23255.000498/2025-81, 23255.000507/2025-33, 23255.000500/2025-11 e 23255.000502/2025-19. Embora os objetos apresentem similaridades, tratam-se de procedimentos licitatórios diversos, não sendo possível identificar a partir de qual Estudo Técnico Preliminar (ETP) o referido mapa foi efetivamente gerado.**

Conforme dispõe o **art. 26 da Instrução Normativa nº 5/2017**, o Gerenciamento de Riscos se materializa 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 pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

41. Por sua vez, o **art. 27 da IN nº 5/2017** prevê que, concluídas as etapas de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, a qual fixará prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, em conformidade com a alínea “c” do inciso I do art. 21.

42. **De outro modo, a matriz de riscos do processo deve ser aprimorada para incluir, de forma explícita, os riscos de restrição à competitividade, direcionamento e questionamentos sobre o não parcelamento. Para cada risco, deve ser detalhada uma estratégia de mitigação e um plano de ação, tornando a matriz uma ferramenta de gestão efetiva e não um mero documento protocolar. A elaboração de um parecer jurídico minucioso, conforme sugerido pela ON nº 11, é essencial para validar as exigências do edital e mitigar tais riscos.**

43. **Assim**, considerando que cada processo licitatório possui seu próprio **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** e suas especificidades, **é imprescindível que seja elaborado um Mapa de Riscos individualizado para cada contratação**, ainda que os objetos sejam semelhantes. A utilização de um único mapa para múltiplos processos compromete a rastreabilidade, impede a identificação precisa do ETP de origem e contraria o disposto nos arts. 26 e 27 da **Instrução Normativa nº 5/2017**, que exigem a atualização e juntada do Mapa de Riscos aos autos de cada contratação em todas as fases pertinentes. Dessa forma, recomenda-se a elaboração de mapas distintos, adaptados a cada processo, garantindo a conformidade normativa e a eficácia do gerenciamento de riscos.

Termo de referência

44. 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).

45. 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).

46. **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).

47. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado doc. SEI n. 7861229.

48. 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 (Certificação - SEI nº 7870454).

49. 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).

50. **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.

51. 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.

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

53. **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:**

- o a escolha do regime de execução deverá ser justificada, conforme será abordado em tópico específico deste parecer.
- o Observa-se que a Administração suprimiu do Termo de Referência todos os itens referentes à qualificação técnica e operacional, tendo em vista a opção pela realização de processo de pré-qualificação parcial, nos termos do art. 80 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme Processo SEI nº23255.005790/2025-90. Recomenda-se que, na fase de pré-qualificação, a Administração analise de forma estrita a capacidade técnica e operacional dos interessados.

54. Nos termos do § 10 do art. 80 da Lei nº 14.133/2021, a licitação subsequente ao procedimento de pré-qualificação poderá ser restrita a licitantes ou bens previamente qualificados, desde que tal condição conste expressamente do respectivo edital de pré-qualificação.

55. No caso concreto, a restrição foi devidamente prevista no edital, estabelecendo-se que as concorrências eletrônicas seriam exclusivas para as empresas pré-qualificadas. **Todavia, cabe destacar a posição de parte da doutrina, que alerta para os riscos de eventuais conluíus e formação de cartéis, diante da prévia ciência de quem seriam os fornecedores participantes, circunstância que exige cautela da Administração para que não haja prejuízos à competição.**

56. Nesse ponto, Sidney Bittencourt, em sua obra Nova Lei de Licitações Passo a Passo – Comentando artigo por artigo a Lei nº 14.133/2021 (2ª ed., p. 668), citando Renato Monteiro de Rezende (O Regime Diferenciado de Contratações Públicas), observa:

“Essa particularidade tem sido censurada por alguns analistas, como, por exemplo, a crítica de Renato Monteiro de Rezende: Considerando que a Administração poderá promover certames restritos aos licitantes pré-qualificados (...), não se pode descartar o risco de que a pré-qualificação possa acarretar a frustração do caráter competitivo das licitações. Com efeito, sabendo-se de antemão quem poderá participar da disputa, é mais fácil promover conluíus e formar cartéis.”

- 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);
- 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."*
- 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 Pública - IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública.
- 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).
- Juntar, conforme narrado no item 10.1, a planilha orçamentária, a qual, embora referenciada, não se encontra anexada ao Termo de Referência.
- sugere-se para o item 5.14 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."

57. 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)

58. 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).

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

Projeto Básico

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. **Da suficiência do Projeto Básico e do papel do TR 123/2025 (DOC SEI 7861229).**
Após análise, registro que o Termo de Referência 123/2025 é peça gerencial da contratação e não substitui integralmente o Projeto Básico exigido no art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021. O TR remete aos Estudos Técnicos Preliminares para a fundamentação e à execução conforme projeto executivo, memoriais e planilha orçamentária, indicados como apêndices, o que evidencia que a suficiência técnica reside em documentos externos ao TR e depende de sua juntada e completude no processo. Recomendo, portanto, que a Administração confirme e publique o **Projeto Básico completo (levantamentos, soluções, especificações, métodos/canteiro, orçamento com quantitativos e composições) como peça integrante do edital, sanando eventual lacuna instrutória e mitigando riscos de questionamentos por insuficiência de projeto.**

Projeto Executivo

63. 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).

64. 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).

65. 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).

66. No caso, consta nos autos projeto executivo elaborado pelo setor técnico competente (7657590 e seguintes).

67. Ressalta-se que, caso a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo seja transferida ao contratado, deve constar como obrigação específica no Termo de Referência ou Projeto Básico e os custos inerentes devem estar contemplados na planilha orçamentária, no cronograma físico-financeiro e na proposta.

Cronograma físico-financeiro

68. 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).

69. 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).

70. 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).

71. No caso, consta nos autos cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico competente (Cronograma Físico Financeiro (SEI nº 7657738)).

72. **Ressalto que a análise de elementos como cronograma físico-financeiro, planilhas de quantitativos e custos, orçamentos estimativos, bem como as notas técnicas de avaliação de preços e estudos comparativos de mercado, insere-se no âmbito de competência da equipe técnica de engenharia e arquitetura responsável pelo planejamento da contratação. Tais peças demandam conhecimento especializado e validação por profissionais habilitados, razão pela qual este subscritor não detém condições de aferir a exatidão técnica ou emitir juízo de valor sobre a adequação dos quantitativos, composições de preços ou parâmetros de custo utilizados. A atuação jurídica limita-se, assim, à verificação formal da existência desses documentos no processo e à observância dos princípios da legalidade, publicidade, motivação e proporcionalidade.**

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. SEI 7854344).

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).

Da viabilidade jurídica da terceirização

79. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 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.

80. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas.

81. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com o disposto na Lei n. 14.133, de 2021.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

82. 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:

83. **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.

84. 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.

85. 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)

86. 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. 7854344. conforme se vê na transcrição abaixo:

10.1. A obra se apresenta de forma global na sua execução, conforme projetos, quanto a construção e instalações elétricas, hidrossanitários, elementos de fachada e outras presentes em projeto.

10.2. O fornecimento dos equipamentos de ar condicionados, mobiliário e equipamentos serão adquiridos em contratação a parte, visando economicidade, haja vista que serão fornecidos diretamente pelo mercado específico, resultando nos melhores preços diante do fornecimento juntamente com a execução da obra.

87. À luz da Súmula nº 247 do TCU, observa-se que a justificativa apresentada **ainda não atende plenamente** ao que a jurisprudência e a legislação exigem.

88. De um lado, há o mérito de se reconhecer que determinados objetos acessórios (ar-condicionado, mobiliário e equipamentos) foram destacados para contratações próprias, medida que efetivamente aumenta a economicidade e reforça a competitividade. **Contudo, no tocante ao núcleo da obra, a justificativa de que “se apresenta de forma global” é genérica e**

tautológica, pois não explicita as razões técnicas ou econômicas que inviabilizam a divisão em parcelas — por exemplo, fundações, estrutura, acabamentos, instalações prediais (elétrica, hidráulica, lógica) — que em tese poderiam ser executadas por empresas distintas.

89. A ausência de uma **análise comparativa objetiva** entre a execução global e a execução parcelada fragiliza a defesa do processo perante os órgãos de controle. É nesse ponto que reside o maior risco de questionamento pelo TCU ou pelo Ministério Público de Contas, podendo ensejar determinação de anulação do certame caso não se comprove a inviabilidade do parcelamento.

90. **Sugestões de aperfeiçoamento da justificativa:**

1. **Incluir nota técnica da área de engenharia**, detalhando os impactos que o parcelamento poderia trazer em termos de prazos, compatibilidade técnica entre diferentes fornecedores, aumento do risco de sobrecustos e de aditivos por falhas de integração, além da dificuldade de coordenação de múltiplos contratos.
2. **Apresentar elementos econômicos comparativos**, demonstrando que a contratação global, no caso concreto, traz ganhos de escala, reduz mobilizações e desmobilizações, e evita sobrepreço decorrente da fragmentação da obra.
3. **Explicitar aspectos de risco e gestão**, como a necessidade de um único responsável técnico e jurídico pela entrega do campus completo, com garantias de desempenho integradas, o que seria enfraquecido se houvesse pulverização em vários contratos.
4. **Registrar existência de outras instituições públicas que fizeram** contratações semelhantes de órgãos da Administração Federal (e.g., construção de campi de outros IFs, universidades ou hospitais), onde o modelo global se mostrou mais vantajoso e aceito pelos órgãos de controle.

91. A justificativa constante no processo, embora demonstre preocupação em separar bens e equipamentos acessórios, **não supre integralmente a exigência da Súmula 247 do TCU** quanto ao exame da viabilidade técnica e econômica do parcelamento da obra. **Recomenda-se, portanto, complementar o processo com nota técnica robusta da área demandante, abordando os pontos sugeridos, de modo a conferir maior segurança jurídica à contratação e reduzir o risco de questionamentos externos.**

92. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Crítérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

93. 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.

94. 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.

95. 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.

96. 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).

97. No caso concreto, a Administração enfrentou a questão relativa à necessidade de licenciamento ambiental, concluindo pela sua exigibilidade. Todavia, não constam nos autos as autorizações pertinentes expedidas pelas autoridades competentes. De toda sorte, conforme Lista de Verificação (SEI nº 7868294), o senhor Marcus Vinícius informou que “deu-se entrada na Licença Única Ambiental junto à SEMACE”.

98. Considero que a providência adotada é suficiente para a continuidade do processo, uma vez que aguardar a emissão da licença poderia comprometer a execução da licitação. Nesse sentido, entende-se, salvo melhor juízo, que as medidas já adotadas pelo IFCE quanto ao licenciamento prévio da futura obra — objeto da contratação — atendem à exigência legal para fins de licitação. A contratação da obra, entretanto, permanecerá condicionada à emissão da licença pendente, o que se

mostra plausível diante da expectativa de que tal providência seja concluída até a fase de homologação da licitação e formalização contratual.

99. Cabe ainda invocar os arts. 21 e 22 da LINDB (Lei nº 13.655/2018) e a CRFB/1988, que impõem à decisão administrativa considerar as consequências jurídicas e práticas, de modo a não impor ônus anormais ou excessivos aos sujeitos envolvidos, bem como a observar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor público.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

CF/1988

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

100. Assim, afigura-se desproporcional a paralisação do certame em razão da ausência momentânea da licença, quando já há comprovação de que o processo administrativo de obtenção da autorização foi regularmente iniciado junto ao órgão competente.

101. 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.

102. Feitas essas considerações, 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: 7ª edição^[1], página. 157:

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.

103. Destacamos, por oportuno, a necessidade de serem observadas as orientações do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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

107. 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).

108. 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).

109. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos às fls. no doc. SEI 7854347, 7854348, 7854349 e 7854350.

110. 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.

111. **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.**

112. **O gestor deve observar o art. 23, § 2º da Lei nº 14.133, de 2021:**

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

(...)

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

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

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

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

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

113. A IN SEGES/ME Nº 91, de 16 de dezembro de 2022, autoriza a aplicação do Decreto nº 7.983, de 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:

114. 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.

115. 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.

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

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

118. 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.

119. 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*”.

120. 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.

121. 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.

122. 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*”.

123. 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).

124. 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).

125. 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.*”

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

127. 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:

128. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 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.

129. Na definição do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 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*”.

130. 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).

131. 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, de 2013).

132. 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, de 2013).

133. 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, de 2021.

Detalhamento da composição do percentual de BDI:

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

135. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 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.

136. 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:

137. 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.

138. 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, 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:

139. 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.

140. 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.

141. 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.

142. 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:

143. 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.

144. 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

145. 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.

146. 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.

147. 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.

148. 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

149. 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.

150. 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”.*

151. 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.

152. 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.

153. 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.”.*

154. 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.

155. No caso, verifica-se que foi juntada ART/RRT/TRT, conforme consta do doc. SEI 7657755.

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

156. 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.

157. Houve a juntada, Portaria 2698 (SEI nº 7657759), 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.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

158. O Decreto nº 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.

159. 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.

160. 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.

161. 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.

162. 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, de 2007.

163. 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

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

165. 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.

166. 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.

167. 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).

168. 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).

169. 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.

170. Nessa senda, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo n.º 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.º 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PFG/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 116).

171. 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.

172. 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.

173. 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.

174. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global/unitário. A justificativa para a adoção da empreitada por preço global deve evidenciar que essa modalidade constitui **estratégia de mitigação de riscos** relevantes na execução da obra.

175. Em especial, deve ser registrado que o **parcelamento em múltiplos lotes ou a contratação por preço unitário** poderia gerar incompatibilidade de cronogramas entre fornecedores distintos, aumentando a probabilidade de atrasos em etapas intermediárias e comprometendo a entrega integral do campus.

176. Além disso, conforme a **Orientação Normativa nº 36 da AGU**, a contratação por preço unitário expõe a Administração ao chamado **“jogo de planilha”**, no qual a empresa prioriza a execução de itens mais vantajosos economicamente, desequilibrando o fluxo da obra. A contratação por preço global, ao contrário, **vincula o pagamento à conclusão de etapas previamente definidas**, conferindo maior transparência, previsibilidade e segurança ao contrato. Recomenda-se, portanto, que essa fundamentação seja **formalizada em nota técnica da Diretoria de Engenharia** e juntada aos autos do processo, garantindo robustez documental e reduzindo substancialmente o risco de questionamentos perante os órgãos de controle.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

177. 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).

178. 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:

179. 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.

180. 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.

181. 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).

182. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital, contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (doc. SEI 7870454).

183. 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.

184. 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.

185. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas.

186. 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:**

- 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.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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).
- da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolção 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.

187. 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

188. 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 Orcamentaria - CDO (SEI nº 7868722) 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.

189. Desta certificação, observação que a disponibilidade orçamentária para Construção do Campus Sales detém valor total de R\$ 15.000.000,00:

Construção do Campus Campos Sales	15R4	0000	4	SETEC	R\$ 15.000.000,00
-----------------------------------	------	------	---	-------	----------------------

190. Todavia, a Minuta de edital de licitação (SEI nº 7867177) indica que o **valor total da contratação** será de R\$ 17.651.591,32, aparentemente superior à disponibilidade orçamentária certificada.

191. Recomenda-se, assim, que a área demandante e o setor orçamentário/financeiro promovam a devida compatibilização entre os valores, seja mediante:

a) ajuste da estimativa de custos da contratação, caso constatado equívoco na composição do orçamento estimativo; ou

b) complementação da dotação orçamentária, com a emissão de novo Certificado de Disponibilidade Orçamentária que abranja a integralidade do valor previsto no edital.

192. Tal providência é indispensável para assegurar a observância aos arts. 6º, XXIII, “j”, e 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, evitando inconsistências que possam comprometer a regularidade do certame.

193. 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.

194. 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”*).

195. 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 nº 101/2000).

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

196. 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.

197. 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).

198. 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.

199. 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.

200. 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.

201. **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).

2.2 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

202. Nos termos do que dispõe a IN 05, de 25 de maio de 2017 – MPDG, deve ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação.

203. A Advocacia-Geral da União também dispõe de Check-Lists previamente elaborados para os diversos tipos de contratações (encontrando-se dispostas em seu site na internet), servindo de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução.

204. No feito em exame foi apresentada a lista de verificação, Ademais ao preencher a Lista de Verificação, a simples aposição de “SIM”, “NÃO” ou “NÃO SE APLICA” não é suficiente, devendo ser indicadas as folhas ou o documento em que se encontra a comprovação do preenchimento do respectivo quesito, de modo a permitir a localização do documento no processo.

3. CONCLUSÃO

205. 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 29, 34, 35, 37, 40, 42, 50, 53, 62, 72, 88, 90, 91, 103, 111, 112, 174, 175, 177, 189, 190, 191, 193 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

206. Ressalto que a opção administrativa por realizar a **pré-qualificação restrita à habilitação técnica** encontra amparo na Lei nº 14.133/2021, desde que devidamente motivada. Contudo, importa alertar que a **repetição das mesmas exigências** na fase de habilitação do certame principal pode configurar **redundância procedimental**, com risco de contestações por parte dos licitantes. Assim, recomenda-se que o **edital da pré-qualificação delimite expressamente** quais requisitos técnicos serão definitivamente analisados e decididos nessa etapa e quais aspectos deverão ser apenas **confirmados na licitação subsequente** (por exemplo, a mera verificação da validade temporal dos documentos apresentados). Tal cautela assegura maior segurança jurídica ao procedimento e evita alegações de excesso de formalismo ou bis in idem na análise da habilitação.

207. 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"*.

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

Fortaleza, 22 de setembro de 2025.

TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255000507202533 e da chave de acesso 270ba7e6



Documento assinado eletronicamente por TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, 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 2934141591 e chave de acesso 270ba7e6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-09-2025 15:31. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
