



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

**PARECER n. 00159/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.019293/2016-63**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC. POSSIBILIDADE. LEI Nº 12.462/2011 E DECRETO Nº 7.581/2011. EXAME PRÉVIO DO PROCESSO SOB O ENFOQUE ESTRITAMENTE JURÍDICO. NECESSIDADE DE AJUSTES, PARA MELHOR FORMA E ADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO EM VIGOR. APROVAÇÃO CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO PRESENTE PARECER.

**I - RELATÓRIO**

1. O Magnífico Reitor, Júlio César Sá de Oliveira, encaminha à análise jurídica o processo administrativo de número em epígrafe para análise da minuta de edital de Licitação, na modalidade RDC, formato eletrônico, destinado à seleção e contratação de empresa ou consórcio de empresas para a execução, sob o regime de empreitada por preço global, da conclusão da edificação da Farmácia Escola e Urbanização do entorno, no campus Marco zero, Município de Macapá.

2. Encontra-se o processo físico devidamente autuado em três volumes, com total de 460 folhas numeradas sequencialmente e rubricadas, tendo-se por atendidas, pois, as disposições do art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93 e do art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/99.

3. No que interessa a presente análise, Instruem os autos os seguintes documentos:

a) Memorando eletrônico nº 175/2016- PREFEITURA, solicitando providências para elaboração do projeto básico e orçamento de custos unitários, fls. 01;

b) custo estimado da obra para 2016/2018 (fls. 02), orçamento geral resumido (fls. 03), projetos (fls. 04/13), planilha orçamentária sintética de referência (fls. 14/18), composição de outros custos unitários (fls. 19/33), especificações técnicas e memorial descritivo (fls. 34/67), RRT junto ao CAU (fls. 6868/69).

c) minuta de edital (fls. 211/224);

d) planilha orçamentária sintética atualizada (fls. 225/34), cronograma físico financeiro (fls. 235), composições analíticas de preços unitários referente ao SINAPI 06/2019 (236/390);

e) memória de cálculo do BDI de equipamentos e serviços, fls. 391;

f) curva ABC de serviços -SINAPI 06/2019, fls. 392/399;

g) versão final dos projetos, especificações técnicas e memorial descritivo, fls. 442/444;

h) mapa de riscos 445/446;

i) despacho 28127/2019, fls. 447;

j) minuta de contrato elaborado pelo DICONT (fls. 449/453);

k) solicitação de autorização para atendimento da despesa com recursos de emenda parlamentar de bancada nº 201971050001;

l) autorização do Magnífico Reitor para utilização dos recursos de bancada parlamentar, fls. 460.

**II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de orientar a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, também, o exame das minutas dos editais de licitação e do termo de contrato.

5. O exame dos autos restringe-se aos seus **aspectos jurídicos**, excluídas, portanto, as questões de natureza técnica. Em relação a estas, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

6. Presume-se, pois, que as especificações técnicas que integram o presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente da Instituição, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

7. Salienta-se que as observações são feitas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de correção, e eventual prosseguimento dos trâmites sem a observância de tais apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### **III - DA JUSTIFICATIVA DO SETOR COMPETENTE**

8. No caderno das especificações técnicas elaborada pela Prefeitura do Campus Marco Zero é apresentada a seguinte justificativa;

Considerando a necessidade de desenvolvimento institucional, sobretudo o tripe Ensino, Pesquisa e Extensão, pilares da política universitária desta IFES. Considerando a relevância do desenvolvimento da pesquisa na área da farmacologia e a dotação de infraestrutura necessária ao incremento dos Cursos do Departamento de Saúde. Considerando ainda que, a edificação atualmente com cerca de 80 concluído e, no entanto, o contrato que tinha como objeto a construção do prédio da Farmácia Escola fora rescindido, não sendo possível a conclusão da edificação. Isso posto, com intuito de fortalecimento institucional da dessa academia, disponibilizando a toda a comunidade um prédio propenso ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e extensão, surge a necessidade de concluir a edificação da Farmácia Escola, bem como de urbanizar o entorno do prédio.

### **IV - DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO**

9. Justificar e autorizar a abertura de um processo de licitação objetivando a contratação de bens, obras ou serviços significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, ainda que sintética e objetivamente, as razões pelas quais a Administração se orientou rumo à contratação, ou, mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro. Nessa linha, tem-se que a justificativa genérica, que não demonstra claramente a ligação entre o objeto a ser contratado e a sua aplicação prática no dia a dia da Administração, nem o porquê fora escolhido esse ou aquele caminho, não é recomendável.

10. **Não consta nos autos a autorização para abertura da licitação para a contratação pretendida, o que deve ser providenciado.**

### **V - DA LICITAÇÃO PELA MODALIDADE RDC NA FORMA ELETRÔNICA**

11. Pretende-se a realização de certame licitatório segundo as regras do Regime Diferenciado de Contratação - RDC, com fundamento na Lei nº 12.462/2011, cujos objetivo e aplicabilidade para as instituições públicas de ensino encontram amparo no art. 1º, §§ 1º e 3º da referida lei:

**Art. 1º** É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

(...)

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

III - incentivar a inovação tecnológica; e

IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

(...)

**§ 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia.**

12. Consoante disposto no art. 3º, as licitações e contratações realizadas em conformidade com o Regime Diferenciado de Contratações - RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Portanto, a Administração está adstrita à rigorosa observância desses princípios quando da realização de procedimento licitatório, o que se toma em consideração na presente manifestação.

13. A lei 12.462/2011 é regulamentada pelo Decreto 7.581, de 11 de outubro de 2011, cujo art. 4º enumera as diretrizes do RDC:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

I - padronização do objeto da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas;

II - padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente;

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

IV - condições de aquisição, de seguros e de pagamento compatíveis com as do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10 desta Lei;

IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 630, de 2013](#))

IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10; ([Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014](#))

V - utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação; e

VI - parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

VII - ampla publicidade, em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos, respeitado o art. 6º desta Lei. ([Incluído pela Lei nº 13.173, de 2015](#))

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

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, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e

VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 2º O impacto negativo sobre os bens do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial tombados deverá ser compensado por meio de medidas determinadas pela autoridade responsável, na forma da legislação aplicável.

14. A adoção do RDC afigura-se, pois, uma faculdade conferida ao gestor, que deve fundamentar a sua escolha indicando-a no instrumento convocatório da licitação, nos termos do art. 4º, inciso I, do Decreto nº 7.581/2011 e art. 1º, § 1º na Lei nº 12.462/2011.

15. **Em vista disso, verifico que não consta nos autos, nem tampouco na minuta edital a indicação das razões que, no caso concreto, ensejaram a opção da Administração pelo RDC.**

16. Levando em consideração que os órgãos de controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, deve ser do interesse da administração da entidade licitante que as razões que determinam a prática do ato fiquem inteiramente registradas para não permitir análises equivocadas no futuro.

17. No tocante aos regimes admitidos para a execução de obras e serviços de engenharia licitados por meios de RDC, o art. 8º da Lei nº 12.462/11 estabelece o seguinte:

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

I - empreitada por preço unitário;

**II - empreitada por preço global;**

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada. (*com destaque*)

18. No caso dos autos, conforme o Preâmbulo da minuta, a licitação prevê a FORMA ELETRÔNICA, com critério de julgamento pelo MENOR PREÇO e o regime de EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL.

19. Em relação ao modo de disputa, a Administração decidiu adotar o modo aberto, previsto no art. 16, combinado com o art. 17, I da Lei nº 12.462/11:

**Art. 16.** Nas licitações, poderão ser adotados os modos de disputa aberto e fechado, que poderão ser combinados na forma do regulamento.

**Art. 17.** O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:

**I** - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado.

20. O Decreto 7581/2019 dispõe da seguinte forma sobre o modo de disputa aberto :

Art. 18. No modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas propostas em sessão pública por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado.

Parágrafo único. O instrumento convocatório poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances.

Parágrafo único. O instrumento convocatório poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta. [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

(...)

Art. 20. O instrumento convocatório poderá estabelecer a possibilidade de apresentação de lances intermediários pelos licitantes durante a disputa aberta.

Parágrafo único. São considerados intermediários os lances:

I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, mas superiores ao último lance dado pelo próprio licitante, quando adotado o julgamento pelo critério da maior oferta de preço; ou  
II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, mas inferiores ao último lance dado pelo próprio licitante, quando adotados os demais critérios de julgamento.

Art. 21. Após a definição da melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos dez por cento, a comissão de licitação poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, para a definição das demais colocações.

§ 1º Após o reinício previsto no **caput**, os licitantes serão convocados a apresentar lances.

§ 2º Os licitantes poderão apresentar lances nos termos do parágrafo único do art. 20.

§ 3º Os lances iguais serão classificados conforme a ordem de apresentação.

21. **Observa-se, contudo, inexistir nos autos a justificativa para o uso do modo de disputa aberto. Nesse sentido a omissão deverá ser sanada pelo setor competente, antes do prosseguimento do certame.**

## **VI - DO ORÇAMENTO ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO**

22. Quanto à elaboração do orçamento, é de se mencionar, em especial, o disposto nos parágrafos 3º, 4º e 7º do art. 8º da Lei nº 12.462/2011 e o art. 42 do Decreto nº 7.581/2011:

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

(...)

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

**§ 4º** No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 3º deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

(...)

**§ 7º É vedada a realização, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado. (com destaque)**

.....

**Art. 42.** Nas licitações de obras e serviços de engenharia, a economicidade da proposta será aferida com base nos custos globais e unitários:

(...)

**§ 4º** No caso de adoção do regime de **empreitada por preço global** ou de empreitada integral, serão observadas as seguintes condições:

**I** - no cálculo do valor da proposta, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles previstos nos §§ 3º, 4º ou 6º do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, desde que o valor global da proposta e o valor de cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro seja igual ou inferior ao valor calculado a partir do sistema de referência utilizado;

**II** - em situações especiais, devidamente comprovadas pelo licitante em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela administração pública, os valores das etapas do cronograma físico-financeiro poderão exceder o limite fixado no inciso I; e

**III** - as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais ou estudos técnicos preliminares do projeto básico não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.

(...)

**§ 6º** O orçamento estimado das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição dos custos unitários diretos do sistema de referência utilizado, acrescida do percentual de BDI de referência, ressalvado o disposto no art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011, para o regime de contratação integrada.

**§ 7º** A diferença percentual entre o valor global do contrato e o valor obtido a partir dos custos unitários do orçamento estimado pela administração pública não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos contratuais que modifiquem a composição orçamentária. *(com destaque)*

23. Como se vê, o art. 8º, § 3º da Lei nº 12.462/2011 estabelece que o custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no caso de construção civil em geral, ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO), no caso de obras e serviços rodoviários.

24. Na hipótese da inviabilidade de obtenção desses dados, a estimativa de custo global poderá, eventualmente, ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

25. Desta forma, é tarefa da Administração verificar, para todos os itens eventualmente não contemplados na tabela SINAPI ou em outras tabelas de referência, se há necessidade de realizar pesquisa de mercado, a qual deverá, se for o caso, ser fixada sob um parâmetro de preços aceitáveis, condizente com a realidade do mercado e que reflita o ganho de escala que pode ser obtido em face do volume a ser adquirido, bem como atentar para os pressupostos antes expostos.

26. Na presente situação, constam documentos elaborados pela Unidade Técnica denominados "planilha orçamentária sintética" e "composições "analíticas com preços unitários" que indicam no campo BANCOS a referência ao SINAPI 06/2019.

27. Nos mesmos documento, constam informações de percentuais de BDI para serviços (28,82%) e Equipamentos (16,32%)

28. O Benefício/Bonificação e Despesas Indiretas, de acordo com Altounian, corresponde ao "[...] *valor das despesas indiretas e do lucro da empresa. É usualmente expresso em forma de percentual e estabelecido como fator multiplicador que, aplicado ao valor total do custo direto, fornece o preço final da obra*". (AUTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum).

29. Sobre o assunto, confira-se, ainda, o que dispõe o TCU no livro Obras Públicas:

Finalmente, para a obtenção do preço final estimado para o empreendimento, é preciso aplicar sobre o custo direto total da obra taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI ou LDI). Essa taxa, calculada por meio da fórmula abaixo apresentada, contempla o lucro da empresa construtora e seus custos indiretos, isto é, garantia, risco e seguros, despesas financeiras, administração central e tributos. Ela é um percentual que, aplicado sobre o custo da obra, eleva-o ao preço final dos serviços. Seu valor deve ser avaliado para cada caso específico, dado que seus componentes variam em função do local, tipo de obra e sua própria composição. (Disponível na *internet*, no sítio do TCU).

30. É, pois, de fundamental importância que a Administração se certifique se a composição do BDI apresentada observa o disposto no art. 9º do Decreto nº 7.983/2013 - que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e

executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Veja-se:

**Art. 9º** O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

**I** - taxa de rateio da administração central;

**II** - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

**III** - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

**IV** - taxa de lucro.

**§ 1º** 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 BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

**§ 2º** No caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no § 1º.

31. Além disso, sugere-se, por cautela, observância aos Acórdãos nºs 235/2007 e 2.369/2011 - Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista que os conceitos ali contidos continuam sendo de extrema relevância, em especial pelo detalhamento de cada uma das parcelas.

32. De outra banda, a respeito do sigilo do orçamento, cabe anotar que a opção por orçamento aberto ou fechado em licitação regida pelo RDC, como já dito anteriormente, insere-se na esfera de discricionariedade do gestor, com base na conjugação do *caput* com o §3º, do art. 6º da Lei nº 12.462/11, bem como na orientação contida no Acórdão 3.011/2012 do Tribunal de Contas da União.

33. Ademais, destaca-se que **é tarefa da área técnica verificar e atestar se os orçamentos constantes nos autos obedecem aos parâmetros legais antes mencionados e, se for o caso, proceder às retificações necessárias ao atendimento do interesse público envolvido na busca da contratação.**

## VII - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

34. A deflagração de licitação pública para aquisição de bens e contratação de serviços exige, em regra, a indicação, nos autos do processo licitatório, dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das despesas decorrentes da futura contratação.

35. Neste sentido, o art. 7º da Lei nº 8.666/1993 estabelece como requisitos para instrução processual, na fase interna da licitação, a previsão de recursos orçamentários. Confira-se:

**Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

**§ 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

**III** - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

-----

**Art. 30.** O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

(...)

**IV** - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas; (...).

36. Na presente situação, há autorização do Magnífico Reitor para atendimento da despesa, no valor estimado de R\$ 2.654.354,61 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e um centavos) com o crédito proveniente de emenda parlamentar e bancada nº 201971050001.

37. **Não há, todavia, demonstração alguma de que os créditos referidos são suficientes para cobertura da despesa em suas diversas etapas, o que deve ser suprido nos autos.**

38. **Também necessário o atendimento, no que cabível, ao art. 16 da Lei**

## **complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

**I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

**II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

**I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;**  
(...)

## **VIII - DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO**

39. O conceito e necessidade de Projeto Básico e Projeto Executivo nas contratações de obras estão previstos na Lei nº 12.462/2011. Estabelece o referido diploma legal, em seu art. 2º, os elementos mínimos que devem conter as aludidas peças técnicas:

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

(...)

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

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

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

d) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

**V - projeto executivo:** conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes; e

(...)

**Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:**

**I** - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

**II** - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

**III** - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;

**IV** - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

**V** - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

**VI** - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente. *(com destaque)*

técnica e ao adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, bem como as demais prescrições do artigo transcrito. Por outras palavras, necessita estabelecer os parâmetros básicos de exequibilidade técnica da obra e, evidentemente, o devido dimensionamento do impacto ambiental e as medidas necessárias para evitá-lo.

41. Não é ocioso lembrar que o documento técnico em questão precisa ser elaborado por profissional devidamente vinculado ao Conselho competente, como exige o art. 1º da Lei nº 6.496/1977, de forma a atender as normas técnicas vinculadas a essa área de atuação profissional.

42. Impende ressaltar que a exigibilidade do Projeto Básico e do Projeto Executivo na instrução processual encontra-se insculpida nos parágrafos 5º e 7º do artigo 8º, da Lei nº 12.462/2011:

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

(...)

**IV** - empreitada integral;

(...)

**§ 5º** Nas licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas onde for adotado o regime previsto no inciso V do caput deste artigo, deverá haver **projeto básico aprovado pela autoridade competente**, disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

(...)

**§ 7º É vedada a realização, sem projeto executivo**, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado. *(com destaque)*

43. **Na hipótese dos autos não há documentos denominados projeto básico e/ou projeto executivo aprovado pela autoridade competente, o que deve ser providenciado.**

44. Como este órgão de assessoramento jurídico não possui competência técnica para apreciar os elementos técnicos constantes da elaboração dos dois documentos anteriormente citados, cabe insistir que os mesmos devam estar elaborados nos moldes da lei e decreto aplicáveis ao RDC e da interpretação conferida pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

45. **Assim , previamente a aprovação, incumbe ao setor de engenharia (Prefeitura) certificar-se se os vários documentos técnicos existentes nos autos constituem o projeto básico e/ou projeto executivo, bem como se os mesmos foram elaborados de acordo com a legislação e interpretação do TCU e se dizem respeito a RRT as fls. 68.**

## **IX - DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

46. É de extrema relevância que a Administração observe em suas contratações as diretrizes de sustentabilidade ambiental.

47. O art. 3º da Lei nº 8.666/1993, elegeu como um dos objetivos da licitação *"a promoção do desenvolvimento nacional sustentável"*. Por sua vez, o Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, que o regulamentou, estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

48. No mesmo sentido, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1/2010 introduziu critérios de sustentabilidade ambiental para a aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

49. Entretanto, a adoção de critérios ambientais dependerá do objeto da contratação, cabendo ao gestor público avaliar, ainda na fase interna da licitação, se é possível adotar critérios de sustentabilidade da contratação. Havendo a constatação da viabilidade de adoção de critérios e práticas de sustentabilidade na licitação, esses devem ser definidos como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada, conforme art. 3º do Decreto nº 7.746/2012.

50. Na situação em análise, a seção XXXII da minuta de edital arrola requisitos de sustentabilidade ambiental.

## **VIII - DA MINUTA DO EDITAL**

51. Importa salientar que de regra os editais de licitação e seus anexos devem ser elaborados segundos os modelos adequados aprovados pela Advocacia-Geral da União. Entretanto, ainda não consta do sítio da AGU modelo padronizado para a modalidade RDC, razão pela qual será examinada a versão formatada pelo próprio órgão licitante.

52. De acordo com o art. 8º do Decreto nº 7.581/2011, o instrumento convocatório deve definir;

- O objeto da licitação;
- A forma de execução da licitação;
- O modo de disputa aberto e os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;
- Os requisitos de conformidade das propostas;
- O prazo de apresentação de proposta pelos licitantes;
- Os critérios de julgamento e os critérios de desempate;
- Os requisitos da habilitação;
- As exigências do inciso VIII (marca ou modelo, amostra, certificado de qualidade do produto ou do processo de fabricação e carta de solidariedade do fabricante) não se aplicam ao caso;
- O prazo de validade da proposta;
- Os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;
- Os prazos e condições para a entrega do objeto;
- As formas, condições e prazos de pagamento;
- A exigência de garantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total da contratação;
- Os critérios objetivos de avaliação do desempenho do contratado;
- As sanções administrativas;
- A opção pelo Regime Diferenciado de Contratação – RDC.

53. No caso específico, ressalvada a ausência de justificativa quanto a opção pelo RDC, verifica-se que a minuta está de acordo com o modelo de Edital de RDC utilizado no âmbito desta IFES, de modo que seus aspectos redacionais guardam, em geral, conformação com a legislação pertinente.

**54. Contudo, tenho como recomendáveis as seguintes alterações:**

- a) no preâmbulo, suprimir a palavra "global", após a indicação do critério de julgamento (menor preço), e a palavra "também" ;
- b) sendo o modo de disputa aberto, conforme o preambulo do edital, aferir, na seção XI (da formulação de lances) a possibilidade de admitir de apresentação de lances intermediários (decreto 7581/201, art. 20), Parágrafo Único);
- c) na mesma seção incluir a previsão de reinício da disputa, na hipótese da diferença entre a melhor proposta e a classificada em segundo lugar for de pelo menos 10 %, observado o art. 21 do Decreto 7581;
- d) no 101.1, suprimir a palavra "global";
- e) incluir subitem 101.1.1 com a redação do caput do art. 26 do decreto 7581, excluída a seguinte expressão "ou maior desconto"
- f) no item 102, alterar o texto observada s seguinte redação " o licitante da melhor proposta apresentada deverá reelaborar e apresentar à CPL, por meio eletrônico, no prazo de xxxx, planilha com os valores adequados ao lance vencedor , em que deverá constar:
  - indicação dos quantitativos e dos custos unitários, vedada a utilização de unidades genéricas ou indicadas como verba;
  - composição dos custos unitários quando diferirem daqueles constantes dos sistemas de referências adotados nas licitações; e
  - detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas - BDI e dos Encargos Sociais - ES.
- f) incluir item 103.5 observada a seguinte redação " apresente desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumetno convocatório, desde que inasanável;
- g) incluir item 104.1, com a seguinte redação "O valor global da proposta não poderá superar o orçamento estimado pela administração pública, com base nos parâmetros previstos nos [§§ 3º , 4º ou 6º do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011](#) "
- h) no item 43, substituir " do inciso II do caput" por " do item 41.2";
- i) no item 202 dispor sobre as sanções administrativas, observada a redação do art. 47 §§ 1 e 2º da Lei 12.462/2011;

**55. Recomenda-se, ainda, providenciar e ordenar todos os anexos referidos no item 242, atentando, ainda, no que cabível, ao contido nos §§ 1º e 2º do art. 8º do decreto 7581;**

§ 1º Integram o instrumento convocatório, como anexos:

- I - o termo de referência mencionado no inciso VII do **caput** do art. 4º , o projeto básico ou executivo, conforme o caso;
- II - a minuta do contrato, quando houver;
- III - o acordo de nível de serviço, quando for o caso; e
- IV - as especificações complementares e as normas de execução.

§ 2º No caso de obras ou serviços de engenharia, o instrumento convocatório conterá ainda:

- I - o cronograma de execução, com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras;
- II - a exigência de que os licitantes apresentem, em suas propostas, a composição analítica do percentual dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI e dos Encargos Sociais - ES,

discriminando todas as parcelas que o compõem; e

II - a exigência de que os licitantes apresentem, em suas propostas, a composição analítica do percentual dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI e dos Encargos Sociais - ES, discriminando todas as parcelas que o compõem, exceto no caso da contratação integrada prevista no art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

III - a exigência de que o contratado conceda livre acesso aos seus documentos e registros contábeis, referentes ao objeto da licitação, para os servidores ou empregados do órgão ou entidade contratante e dos órgãos de controle interno e externo.

### VIII.I - DA CONTRATAÇÃO

56. Os contratos administrativos celebrados em decorrência de licitação realizada na modalidade RDC são regidos pela Lei 8666/93, com exceção das regras específicas previstas na Lei 12.462/2011 e no Decreto 7581/2011.

57. Dentre as inovações citam-se as seguintes disposições do Decreto:

Art. 66. Nos contratos de obras e serviços de engenharia, a execução de cada etapa será precedida de projeto executivo para a etapa e da conclusão e aprovação, pelo órgão ou entidade contratante, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

§ 2º No caso da contratação integrada prevista no [art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011](#), a análise e a aceitação do projeto deverá limitar-se a sua adequação técnica em relação aos parâmetros definidos no instrumento convocatório, em conformidade com o art. 74, devendo ser assegurado que as parcelas desembolsadas observem ao cronograma financeiro apresentado na forma do art. 40, § 3º. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

§ 3º A aceitação a que se refere o § 2º não enseja a assunção de qualquer responsabilidade técnica sobre o projeto pelo órgão ou entidade contratante. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

§ 4º O disposto no [§ 3º do art. 8º da Lei nº 12.462](#) não se aplica à determinação do custo global para execução das obras e serviços de engenharia contratados mediante o regime de contratação integrada. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

58. **Em análise à minuta de contrato, recomenda-se:**

a) na cláusula segunda, itens 2.1 e 2.2, compatibilizar os prazos de vigência e de execução ao previsto nos itens 154 e 155 da minuta de edital;

b) no item 4.1, informar a classificação orçamentária;

c) na identificação da cláusula sexta, suprimir a expressão "Do contrato", adotando a seguinte redação:

6.1. A CONTRATADA prestou garantia no valor de R\$ ..... (.....), correspondente a 5% do valor do Contrato.

6.2. A CONTRATANTE fica autorizada a utilizar a garantia para corrigir imperfeições na execução do objeto deste Contrato ou para reparar danos decorrentes da ação ou omissão da CONTRATADA ou de preposto seu ou, ainda, para satisfazer qualquer obrigação resultante ou decorrente de suas ações ou omissões.

6.3. A autorização contida no item anterior é extensiva aos casos de multas aplicadas, após esgotado o prazo recursal.

6.4. A CONTRATADA se obriga a repor, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o valor da garantia que vier a ser utilizado pela CONTRATANTE.

6.5. A garantia prestada será retida definitivamente, integralmente ou pelo saldo que apresentar, no caso de rescisão por culpa da CONTRATADA, sem prejuízo das penalidades cabíveis.

6.6. A garantia será restituída, automaticamente, ou por solicitação, somente após o término do contrato, inclusive recolhimento de multas e satisfação de prejuízos causados à CONTRATANTE.

d) nas cláusulas que fazem referência ao edital de licitação, apontar os itens específicos do instrumento convocatório ou transcrevê-los, observado neste caso a formatação própria do instrumento de contrato.

### IX - CONCLUSÃO

Isto posto, **desde que observadas as recomendações constantes deste Parecer**, especialmente nos itens 10, 15, 21, 33, 37, 38, 43, 45, 55 e 58, não se vislumbram óbices ao prosseguimento do certame, que deverá orientar-se a partir dos princípios e normas aplicáveis, em

especial a Lei nº 12.462/2011 e o Decreto nº 7.581/2011.

À consideração superior.

Macapá, 11 de novembro de 2019.

Waldinelson Adriane S. Santos  
Procurador Federal  
SIAPE 1357740

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125019293201663 e da chave de acesso f03e78c8

---

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 341962545 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 12-11-2019 08:21. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00032/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.019293/2016-63**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo, na íntegra, o **PARECER n. 00159/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU.**
2. Remetam-se os autos ao Gabinete da Reitoria, na forma proposta.

Macapá, 12 de novembro de 2019.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125019293201663 e da chave de acesso f03e78c8

---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 342688178 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 12-11-2019 09:42. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---