



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

Nota Técnica Nº 001/2021/AG/UFAL

Maceió, 31 de março de 2021.

Ementa: CREDENCIAMENTO DE INTERESSADOS PARA CONTRATAÇÃO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL. ANÁLISE DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE. NECESSÁRIA PONDERAÇÃO.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de expedição de Nota Técnica pela Auditoria Geral (AG) a partir da consulta formalizada pelo Magnífico Reitor da UFAL.
2. Por meio do processo nº 23065.003414/2020-93 a Superintendência de Infraestrutura (Sinfra) formalizou (fls. 22/28) demanda de contratação de projetos complementares na plataforma BIM (Building Information Modeling), documentos técnicos multidisciplinares e estudo preliminares necessários para compor o Projeto Básico de obras previsto no artigo 6º da lei 8.666/93 e subsidiar a realização de manutenção das edificações e infraestrutura da UFAL em seus diversos Campi.
3. Para subsidiar seu pleito a Sinfra instruiu os autos com farta documentação, dentre os principais consta o edital de credenciamento nº 001/2021 (fls. 351/396) e minuta do termo de contrato (fls. 398/401).
4. Evoluídos os autos à Procuradoria Federal da UFAL (PF/UFAL) para análise jurídica do edital de credenciamento, fora expedido o Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), acolhido pelo Despacho n. 00017/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fl. 415) exarado pelo Procurador-Chefe da PF/UFAL. O pronunciamento da PF/UFAL, em apertada síntese, foi, primeiramente, que seja realizado exercício de ponderação acerca das vantagens, desvantagens e incertezas para a realização do credenciamento proposto pela Sinfra; não menos importante, a PF/UFAL recomendou diversas correções no edital de credenciamento, acaso a UFAL entenda por levar adiante o procedimento.
5. O Magnífico Reitor, diante do pronunciamento da PF/UFAL, aprovou (fl. 416 – folha não numerada) o Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU e determinou o acolhimento de todas as recomendações propostas no referido parecer.
6. A Sinfra, então, diante das manifestações da Procuradoria Federal e do Magnífico Reitor, encaminhou os autos à manifestação do Magnífico Reitor quanto à legalidade, conveniência e oportunidade de se publicar o edital, haja vista as ponderações da PF/UFAL (fls. 405/414).
7. Recebidos os autos pelo Magnífico Reitor, esse evoluiu os mesmos à unidade de auditoria interna para que apresente “*posicionamento dos Órgão de Controle (sic)*”



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

quanto à adesão por instituições de Ensino de Editais de Credenciamento para posteriores contratações seja para obras públicas e/ou serviços de manutenção”.

II – ANÁLISE TÉCNICA.

8. Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente Nota Técnica decorre da atribuição legal do exercício da atividade de consultoria e assessoramento a ser executada pela Auditoria Geral da Universidade Federal de Alagoas.

9. Considerada unidade de auditoria interna governamental (UAIG), na forma do Decreto nº 3.591/2000, a Auditoria Geral está submetida à orientação normativa da Secretaria Federal de Controle (SFC), da Controladoria-Geral da União (CGU), a qual, por meio da Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, disciplinou, especialmente em seus itens 1 e 18 do Capítulo 1, que a *“auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria”* e que *“por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos”*. Com amparo no normativo ora citado tem-se que *“os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada”*.

10. Importante destacar que *“ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração”* (IN 03/2017 item 18).

11. No âmbito desta Universidade, o Regimento Interno da Auditoria Geral, aprovado pelo Resolução nº 94/2019-CONSUNI/UFAL, de 03 de dezembro de 2019, dispõe ser de atribuição da unidade de auditoria interna da UFAL *“prestar serviços de consultoria aos gestores da universidade nas áreas de gerenciamento de riscos, processos de governança e controles internos”* (artigo 6º inciso XVII).

12. Não é menos importante reafirmar que a Auditoria Geral tem como uma de suas atribuições a execução de atividade de assessoramento, a qual materializa-se, essencialmente, em suas atividades de auditoria, sendo, porém, pertinente que apresente aos gestores da instituição seu posicionamento sobre determinado assunto, prestando assim, assessoramento à gestão da Universidade.

13. A análise técnica aqui deduzida restringe-se apenas à situação fática posta à apreciação da Auditoria Geral sobre o posicionamento dos órgãos de controle quanto à adesão por instituições de ensino de editais de credenciamento para contratação de projetos complementares na plataforma BIM (Building Information Modeling), documentos técnicos multidisciplinares e estudo preliminares necessários para compor o Projeto Básico de obras previsto no artigo 6º da lei 8.666/93 e subsidiar a realização de manutenção das edificações e infraestrutura da UFAL em seus diversos Campi.

14. Registre-se que a presente Nota Técnica não tem natureza de parecer, muito menos tem o condão de fazer as vezes de manifestação da assessoria jurídica da



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

Universidade, até mesmo porque a Procuradoria Federal já expediu minucioso e circunstanciado parecer inserto às fls. 405/414 dos autos.

15. De igual modo, esta Nota Técnica em nada vincula a gestão superior da UFAL, revelando-se apenas como instrumento de aconselhamento.

16. Uma vez demonstrada a pertinência deste ato de assessoramento e consultoria, passamos a expor o objeto da avaliação.

17. A consulta versa sobre o posicionamento dos órgãos de controle acerca da legalidade da realização de credenciamento por instituições federais de ensino superior com a finalidade de contratação para a elaboração de projetos complementares na plataforma BIM (Building Information Modeling), documentos técnicos multidisciplinares e estudo preliminares e subsidiar a realização de manutenção das edificações e infraestrutura da UFAL em seus diversos Campi.

18. Necessário, antes de adentrar sobre o objeto da consulta, tecer alguns comentários acerca do tema atinente à viabilidade de contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de projetos e realização de estudos.

19. Por imperativo legal, os procedimentos licitatórios de obras de construção civil devem ser instruídos de modo que o Projeto Básico a ser licitado esteja completo. Conforme se pode averiguar do Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas¹, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), *“Os projetos básicos que fundamentam as contratações de obras públicas devem conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborados com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”*

20. Podemos citar como decisões do TCU que reforçam a necessidade de realização de averiguações e coletas de dados preliminares para fundamentar a elaboração do projeto básico aquela proferida no julgamento do Acórdão TCU nº 2.438/2005-TCU-Primeira Câmara.

21. Ainda, o TCU também tem reforçado a necessidade da elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica previamente a contratação de obras públicas, conforme o voto condutor do Acórdão TCU nº 2.411/2010-TCU-Plenário.

22. O projeto básico é interpretado pela jurisprudência do TCU como um projeto completo de engenharia, composto por todas as disciplinas necessárias para a elaboração de um orçamento detalhado da obra (vide quadro informativo às páginas 11 a 15 do Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU).

¹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-elaboracao-de-planilhas-orcamentarias-de-obras-publicas.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

23. Não menos importante citar que a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditorias em obras de construção civil da UFAL e expediu recomendações que orientam no mesmo sentido do entendimento do TCU. Por meio do Relatório de Auditoria nº 202105152 a CGU materializou o resultado de auditoria em obras públicas da universidade e constatou falhas no planejamento e elaboração de projeto básico (item 1.1.4.2 CONSTATAÇÃO 005 do Relatório de Auditoria nº 202105152). Através do referido relatório de auditoria a CGU recomendou à UFAL “*Criar com antecedência, quer seja por contratação ou por meios próprios, carta de projetos referentes às obras que serão executadas na UFAL, **de modo que não sejam mais licitadas sem o completo projeto básico**”.* (grifo nosso).

24. Superada a importância de que o projeto básico esteja completo para fins de instrução de procedimento licitatório de obras de construção civil, passamos a apresentar posicionamento dos órgãos de controle, dessa vez quanto à possibilidade de contratação de interessados para a elaboração dos projetos a serem executados.

25. De uma análise dos autos do processo nº 23065.003414/2020-93 verifica-se inexistir qualquer óbice para a contratação de empresa para fins de elaboração de projetos de obras de construção civil.

26. Com base no entendimento consagrado no Acórdão nº 601/2011-TCU-Plenário e no Acórdão nº 1079/2019-TCU-Plenário, se for possível determinar o padrão de execução dos serviços pretendidos (contratação de interessados para elaboração de projetos de engenharia civil), de modo que os possíveis interessados possam formular suas propostas em atenção às especificações padronizadas da Administração é possível competir com base no valor da proposta e admite-se o julgamento pelo menor preço. De outra forma, se a prestação dos serviços comportar variações de execução relevantes no mercado ou não admitir a fixação de critérios objetivos que permitam a seleção da melhor proposta mediante simples comparação entre os preços ofertados entre aqueles que atenderam a quesitos mínimos fixados no edital, então, seria devida a adoção do tipo melhor técnica ou técnica e preço, nos termos do art. 46 da Lei de Licitações.

27. Ou seja, entende o TCU ser possível a contratação de interessados para elaboração de projetos de obras de construção civil.

28. Reiterando-se o já citado Relatório de Auditoria nº 202105152, temos que a CGU também compreende no mesmo sentido da permissibilidade, haja vista ter recomendado que a UFAL, quer seja por contratação ou por meios próprios, criasse carta de projetos referentes às obras que serão por si executadas, de modo que não sejam mais licitadas sem o completo projeto básico.

29. Até aqui não encontramos divergências do posicionamento do TCU e da CGU acerca da (i) importância de projeto básico complementar para licitar uma obra pública e (ii) da possibilidade de contratação de interessados para elaboração de projetos de obras de construção civil.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

30. O ponto crucial da consulta formulada para acerca do posicionamento dos órgãos de controle *“quanto à adesão por instituições de Ensino de Editais de Credenciamento para posteriores contratações seja para obras públicas e/ou serviços de manutenção”*.

31. Realizando consulta no sítio eletrônico do TCU, não localizamos nenhuma decisão do Tribunal acerca da viabilidade de execução de edital de credenciamento, realizado por instituição de ensino superior, para contratação de objeto semelhante ao discutido nos autos do processo nº 23065.003414/2020-93.

32. Há de ser citado, no entanto, o paradigmático Acórdão nº 351/2010-TCU-Plenário (Processo TC-029.112/2009-9), de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, por meio do qual a Corte de Contas federal admitiu o credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação. A referida decisão foi proferida após o Comandante do Exército solicitar ao TCU orientação acerca da viabilidade jurídica da celebração de convênio de cooperação entre o Exército Brasileiro e a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (ADS), com vistas à aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais, cooperativas e associações, cadastrados pela referida agência, que seriam contratados diretamente, por inexigibilidade de licitação. O TCU considerou pertinente, quando do julgamento do citado Acórdão, fossem registradas informações importantes, a qual colacionamos abaixo para melhor compreensão do tema:

3ª) “embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão”;

4ª) “na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido”; e

5ª) “é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços” Acórdão n.º 351/2010-Plenário, TC-029.112/2009-9, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

33. Verifica-se, portanto, a existência de julgado do TCU entendendo pela possibilidade de edital de credenciamento, reconhecendo que *“embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão”*.

34. Faz-se mister ressaltar que tal Acórdão não se refere ao mesmo objeto do Edital de Credenciamento nº 1/2021 da UFAL.

35. De outra banda, registramos que não há notícia da realização de auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União sobre editais de credenciamento anteriormente publicados pela UFAL.

36. Sem muito vagar, percebe-se dos autos que a Procuradoria Federal da UFAL expediu o Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), o qual fora acolhido pelo Despacho n. 00017/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fl. 415) exarado pelo Procurador-Chefe da PF/UFAL e, em seguida, pelo Reitor da universidade (fl. 416 – folha não numerada).

37. Por meio do Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414) a Procuradora Federal expôs sua análise jurídica do tema, citando inclusive posicionamento do Tribunal de Contas da União e da própria Advocacia-Geral da União (AGU), registrando diversas recomendações de ajustes, concluindo pela necessidade de maior ponderação pela administração superior acerca das vantagens e desvantagens.

38. A partir das informações que dispomos das pesquisas realizadas acerca do posicionamento dos órgãos de controle, revelam-se prudentes as recomendações e conclusões exaradas no Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), haja vista que fora possível localizar dois Acórdãos do TCU (351/2010-TCU-Plenário e 1079/2019-TCU-Plenário) em que esse Tribunal entendeu pela possibilidade, com condições e restrições, da realização de credenciamento para fins de contratação direta. Tal fato não nos permite concluir que o Tribunal tenha pacificado o entendimento da possibilidade de realização de contratação de interessados por meio de credenciamento para fins de elaboração de projetos de obras de construção civil. Ao revés, localizamos Acórdão daquele mesmo Tribunal onde avaliou-se se seria viável o uso do pregão para contratação de serviços técnicos consistentes na elaboração de estudos e projetos (Acórdão nº 601/2011-TCU/Plenário), ou seja, há decisões do TCU avaliando qual a modalidade de licitação a ser utilizada para o objeto discutido.

39. É importante ressaltar que a Sinfra cita outras entidades da administração pública que teriam realizado o procedimento de credenciamento, tais como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, etc. Há de se atentar que estas entidades são empresas públicas ou sociedades de economia mista, espécies do gênero empresas estatais, as quais tem um regramento próprio dispendo sobre o seu estatuto jurídico, o qual dispõe de regras próprias de licitação e dos casos de dispensa e de inexigibilidade (Lei nº 13303/16).



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

40. Desta feita, não revela ser razoável afirmar pela segurança jurídica da realização do credenciamento como pretendido pela Sinfra, haja vista que, como minuciosamente detalhado no Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), há zonas de incerteza, em que pesem existirem vantagens da adoção do referido procedimento.

41. Outro não resta ao assessoramento ora prestado senão o de reiterar o que já pronunciou a assessoria jurídica da UFAL, no sentido que, diante de tudo quanto consta nesta Nota Técnica, e mais ainda do Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), deve a administração superior da universidade sopesar sua decisão a partir das vantagens e desvantagens da adoção do credenciamento pretendido, cabendo-nos registrar que inexistente como afirmar pela segurança jurídica haja vista não ter sido encontrado posicionamento pacificado dos órgãos de controle sobre situações semelhantes.

42. Contudo, caso a administração superior da UFAL entenda pela viabilidade da realização do credenciamento objeto do debate, reiteramos a necessidade de adoção de providências no sentido de atender aos itens de recomendação do Parecer n. 00003/2021/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 405/414), especificamente quanto aos itens 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26 e 27, haja vista tratar-se de imprescindíveis ajustes ao edital de credenciamento, sem os quais entendemos não recomendável o prosseguimento do procedimento.

43. Aproveitando-se da consulta deduzida e da atividade de assessoramento aqui prestada, esta unidade de auditoria interna recomenda à Sinfra que, caso prossiga adiante o procedimento de credenciamento, com a publicação do Edital de Credenciamento 1/2021, faça constar nos autos as atribuições de cada um dos servidores da Sinfra descritos na planilha de fl. 10. Registra-se tal recomendação com a finalidade de contribuir com a Superintendência de Infraestrutura da UFAL no sentido de deixar mais claro e inequívoco que o total de servidores da área técnica lotados na Sinfra executam quantidade tal de atividades que impede/dificulta a elaboração de projetos básicos completos e bem elaborados, como mais uma evidência de que a contratação de interessados para elaboração dos referidos projetos é medida necessária. Essa providência, salvo melhor juízo, contribuiria para que numa futura fiscalização por qualquer órgão de controle já exista formalizado nos autos o argumento e a evidência de que o quantitativo de servidores lotados na Sinfra não permitiria, dadas as atribuições de cada um deles, a satisfatória e eficiente execução da atividade de elaboração de projetos de obras de construção civil pelos mesmos.

44. Ainda, buscando assessorar os gestores envolvidos, verifica-se ausência de assinatura de termos de ciências inseridas às fls. 30/31, sendo, pois, recomendável que sejam apostas as assinaturas das servidoras ali descritas, caso efetivamente tenham tomado ciência de suas nomeações, medida essa para evitar quaisquer alegações de impropriedade futura por quem possa fiscalizar o procedimento.

III – CONCLUSÃO.

45. Com base nas informações até aqui deduzidas, especialmente daquelas extraídas do processo nº 23065.003414/2020-93, conclui-se que, não há como afirmar o



Ministério da Educação
Universidade Federal de Alagoas
Auditoria Geral

posicionamento dos órgãos de controle quanto à adesão por instituições federais de ensino de editais de credenciamento de interessados em contratar com a UFAL a elaboração de projetos de obras públicas e/ou serviços de manutenção, sendo certo que, nos termos do pronunciamento da Procuradoria Federal, revelam-se vantagens, desvantagens e incertezas acerca da adoção do procedimento analisado.

IV – ENCAMINHAMENTO.

46. Considerando que a consulta se originou por iniciativa Magnífico Reitor, comunique-se ao gestor consulente, tramitando os autos ao Gabinete Reitoral para ciência desta Nota Técnica e encaminhamentos que julgar necessários.

THYAGO BEZERRA SAMPAIO
Auditor Geral