ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000699/2024-65
PROA 24/0435-0020322-3

PARECER N° 21.048/25

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. EXECUÇÃO. RECUPERAÇÃO DE RODOVIA. TRECHOS DA ERS-444 ENTRE OS MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES, MONTE BELO DO SUL E SANTA TEREZA. EMERGENCIALIDADE EXTRAORDINÁRIA DECORRENTE DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. DECRETO ESTADUAL Nº 57.596/2024. LEI FEDERAL Nº 14.981/2024. DECRETO ESTADUAL Nº 57.905/2024. VIABILIDADE JURÍDICA. REQUISITOS DO ART. 72 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 FORMALMENTE ATENDIDOS. MINUTA DE CONTRATO. RECOMENDAÇÕES PONTUAIS.

1. Presente nos autos justificativa de interesse público, há possibilidade jurídica de contratação integrada, nos termos do art. 46, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021, para a reconstrução de trecho rodoviário da ERS-444, no segmento de 13,28 km da rodovia, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33.

2. Sob a perspectiva jurídico-formal, os documentos técnicos apresentados como anteprojeto, com a demonstração de seu vínculo com os requisitos previstos nas alíneas do art. 6º, inciso XXIV, da Lei Federal nº 14.133/2021, atendem à exigência legal, em leitura consoante o art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, recomendando-se ao consulente: (i) certificar-se de que os documentos acostados a título de anteprojetos são suficientes para fixar os parâmetros a serem seguidos pela contratada no escorreito desempenho do seu mister, consolidando, em peça técnica unificada, a integralidade das partes que formam o

anteprojeto, de modo a conferir existência e validade ao documento e evitar ulteriores questionamentos pelos órgãos de controle; (ii) dar ciência formal à contratada das normas técnicas citadas no Termo de Referência.

3. É juridicamente viável a contratação, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024. Pareceres nº 20.961/2024 e nº 20.695/2024.

4. As condições previstas no art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, bem como os requisitos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 aplicáveis à contratação, encontram-se formalmente atendidos, ressalvados os conteúdos técnicos cuja análise incumbe aos órgãos competentes.

5. O Decreto Estadual nº 57.034/2023, alterado pelo Decreto Estadual nº 57.698/2024, que regulamenta os arts. 72 a 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, autoriza que o processamento de dispensas de licitação, cujo objeto seja destinado ao enfrentamento de impactos decorrentes do estado de calamidade pública, seja realizado sem disputa eletrônica, observando os parâmetros indicados no parágrafo único do art. 11. Ausência de objeção jurídica à escolha da contratada, tendo em vista o procedimento adotado no âmbito do órgão consulente.

6. A minuta de contrato observa o padrão instituído pelas Resoluções nº 240/2024 e nº 250/2024 da Procuradoria-Geral do Estado, com as adaptações necessárias ao caso concreto, tendo sido realizadas recomendações pontuais.

AUTOR: LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES

Aprovado em 03 de janeiro de 2025.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5439245 e chave de acesso 0c888649 no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ELENARA RODRIGUES MARQUES STODOLNI. Data e Hora: 03-01-2025 19:47. Número de Série: 69562282281846598531890091l. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000699202465 e da chave de acesso 0c888649

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. EXECUÇÃO. RECUPERAÇÃO DE RODOVIA. TRECHOS DA ERS-444 ENTRE OS MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES, MONTE BELO DO SUL E SANTA TEREZA. EMERGENCIALIDADE EXTRAORDINÁRIA DECORRENTE DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. DECRETO ESTADUAL Nº 57.596/2024. LEI FEDERAL Nº 14.981/2024. DECRETO ESTADUAL Nº 57.905/2024. VIABILIDADE JURÍDICA. REQUISITOS DO ART. 72 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 FORMALMENTE ATENDIDOS. MINUTA DE CONTRATO. RECOMENDAÇÕES PONTUAIS.

1. Presente nos autos justificativa de interesse público, há possibilidade jurídica de contratação integrada, nos termos do art. 46, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021, para a reconstrução de trecho rodoviário da ERS-444, no segmento de 13,28 km da rodovia, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33.

2 . Sob a perspectiva jurídico-formal, os documentos técnicos apresentados como anteprojeto, com a demonstração de seu vínculo com os requisitos previstos nas alíneas do art. 6º, inciso XXIV, da Lei Federal nº 14.133/2021, atendem à exigência legal, em leitura consoante o art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, recomendando-se ao consulente: (i) certificar-se de que os documentos acostados a título de anteprojetos são suficientes para fixar os parâmetros a serem seguidos pela contratada no escorreito desempenho do seu mister, consolidando, em peça técnica unificada, a integralidade das partes que formam o anteprojeto, de modo a conferir existência e validade ao documento e evitar ulteriores questionamentos pelos órgãos de controle; (ii) dar ciência formal à contratada das normas técnicas citadas no Termo de Referência.

3. É juridicamente viável a contratação, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024.

Pareceres nº 20.961/2024 e nº 20.695/2024.

4 . As condições previstas no art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, bem como os requisitos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 aplicáveis à contratação, encontram-se formalmente atendidos, ressalvados os conteúdos técnicos cuja análise incumbe aos órgãos competentes.

5. O Decreto Estadual nº 57.034/2023, alterado pelo Decreto Estadual nº 57.698/2024, que regulamenta os arts. 72 a 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, autoriza que o processamento de dispensas de licitação, cujo objeto seja destinado ao enfrentamento de impactos decorrentes do estado de calamidade pública, seja realizado sem disputa eletrônica, observando os parâmetros indicados no parágrafo único do art. 11. Ausência de objeção jurídica à escolha da contratada, tendo em vista o procedimento adotado no âmbito do órgão consulente.

6. A minuta de contrato observa o padrão instituído pelas Resoluções nº 240/2024 e nº 250/2024 da Procuradoria-Geral do Estado, com as adaptações necessárias ao caso concreto, tendo sido realizadas recomendações pontuais.

Trata-se de processo administrativo eletrônico inaugurado pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER, tendo por objeto a contratação direta com dispensa de licitação sem disputa eletrônica, da empresa Encopav Engenharia Ltda., para execução dos serviços de recuperação da rodovia ERS-444, no segmento de 13,28 km da rodovia, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33. O trecho está situado na região da Serra Gaúcha, que atravessa os municípios de Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul e Santa Tereza, atingido pelos eventos climáticos de abril e maio de 2024 que resultaram na declaração de estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul, consoante Decreto nº 57.596, de 1º de maio de 2024, reiterada pelo Decreto nº 57.600, de 5 de maio de 2024, cujo anexo foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 57.603, de 5 de maio de 2024, e novamente alterado pelo Decreto nº 57.614, de 13 de maio de 2024, e pelo Decreto nº 57.626, de 21 de maio de 2024. O custo estimado dos serviços é de R$ 91.837.022,94 (noventa e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, vinte e dois reais e noventa e quatro centavos).

O processo foi regularmente instruído, com destaque para os seguintes documentos: nota técnica com inspeção e avaliação do trecho rodoviário (fls. 02-11); anteprojeto simplificado (fls. 12-49) e documentos complementares (fls. 50-119); estimativa de custos e cronograma (fls. 120-135); resumo da matriz de riscos (fls. 136-145); nota técnica de referência para orçamentos de projetos (fls. 146-159); manifestação da Diretoria Geral do DAER (fls. 184-188); manifestação da Procuradoria Setorial junto ao DAER e SELT 096/2024 (fls. 189-208); Nota Informativa 126/2024 AECIG (fls. 211-213); Parecer Técnico Nº 01/2024 – SERG/SPR/DARL (fls. 214-238); Resolução nº 09/2024, que autoriza o financiamento a projetos do Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, com recursos oriundos do Fundo do Plano Rio Grande - FUNRIGS (fls. 239-240); Nota Informativa 138/2024 AECIG (fls. 241-242); Resolução nº

14.801 do Conselho de Administração do DAER, a dispor sobre "*o rito e os critérios a serem observados no processamento das dispensas de licitação sem disputa eletrônica para aquisição de bens e contratação de obras e serviços de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de calamidade pública, na forma da Lei nº 14.981, de 20 de setembro de 2024, e do art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 57.035, de 22 de maio de 2023, e Instrução Normativa 02/DAER, de 20 de agosto de 2024, no âmbito do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER*" (fls. 245-264); Aviso nº 02/DG/2024, para fins de *"contratação de serviços em Regime de Contratação Integrada-RCI, abrangendo a elaboração de estudos, projetos básico e executivo de engenharia, obtenção de licenças ambientais e outorgas, bem como execução de obras, incluindo estabilização de encostas, melhorias em sistemas de drenagem, reconstrução de pavimentos, contenções e sinalização definitiva"*, abrangendo o trecho rodoviário de que trata este expediente (fls. 265-272); Portaria nº 7664, de designação da Comissão Especial de Seleção e Avaliação (fl. 273); Manifestações de Interesse ao Aviso nº 02/DG/2024, acompanhados de documentos das empresas interessadas, bem como respostas do DAER aos questionamentos formulados durante o processo (fls. 274-5127); análise técnica das propostas e de atendimento dos requisitos da Resolução nº 14801, pela Comissão Especial de Seleção e Avaliação (fls. 5128-5130); convites expedidos às empresas habilitadas para apresentação de propostas (fls. 5131-5144); anteprojeto simplificado (fls. 5145-5182); cronograma (fls. 5183-5186); resumo da matriz de riscos (fl. 5187); DL nº 008/DAER/2024, composto pelo Termo de Referência para Dispensa de Licitação sem Disputa (fls. 5188-5266) e anexos, incluídos resumo de custos (fl. 5267), matriz de riscos (fls. 5268-5283), relatório de encargos sociais (fls. 5284-5289), e minuta de contrato (fls. 5290-5375); Licença de Operação nº 00549/2023/FEPAM (fls. 5376-5384); manifestações de interesse de empresas convidadas (fls. 5385-5420); E-mail - proposta vencedora (fls. 5421-5423); parecer da Comissão Especial de Seleção e Avaliação, acolhendo a proposta mais vantajosa, apresentada pela empresa Encopav Engenharia LTDA (CNPJ 00.061.493/0001-70), no valor de R$ 91.837.022,94 (noventa e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, vinte e dois reais e noventa e quatro centavos - fl. 5124); SRO nº 065580 (fls. 5425-5427); manifestação da Diretoria Geral do DAER (fls. 5428-5430); manifestação da Procuradoria Setorial junto ao DAER e SELT (fls. 5431-5453).

Acolhido o encaminhamento sugerido na Manifestação Jurídica Setorial, o Secretário de Estado de Logística e Transporte remete a proposição de contratação direta sem disputa e a minuta de instrumento contratual ao controle prévio de legalidade da Procuradoria-Geral do Estado, com fulcro no art. 1º do Decreto Estadual nº 57.035/2023 e no art. 2º, III, § 3º, da Resolução PGE nº 256/2024 (fls. 5454-5455).

É o relatório.

1. Delimitação objetiva.

Trata-se de consulta acerca da possibilidade de contratação integrada, com dispensa de licitação sem disputa eletrônica, da empresa Encopav Engenharia LTDA., para a elaboração de projetos básico e executivo, e execução dos serviços de recuperação da rodovia ERS-444, no segmento de 13,28 km da rodovia, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33. O trecho está situado na região da Serra Gaúcha, que atravessa os municípios de Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul e Santa Tereza, atingido pelos eventos

climáticos de abril e maio de 2024 que resultaram na declaração de estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul. O custo estimado dos serviços é de R$ 91.837.022,94 (noventa e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, vinte e dois reais e noventa e quatro centavos).

O anteprojeto arrola a necessidade de realização de serviços preliminares (sinalização de emergência e controle de tráfego, limpeza e desobstrução da pista, estabilização provisória de encostas, reparos temporários no sistema de drenagem, reparos de emergência no pavimento, monitoramento e inspeção contínua, instalação de proteção temporária em áreas sensíveis), soluções de pavimentação, drenagem, soluções de contenção, soluções de recuperação de cabeceiras, sinalização, conservação rodoviária e serviços complementares (fls. 5145-5182).

Na minuta contratual (fl. 5292), a especificação do objeto do negócio jurídico em exame - que abrange não apenas a elaboração dos projetos básico e executivo, mas também a execução dos serviços de engenharia - ainda está pendente e deverá ser oportunamente complementada, constando apenas o seguinte:

> **CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO**
>
> 1.1.O objeto do presente instrumento é a contratação de empresa do ramo de engenharia para [elaboração de projetos básico e executivo de engenharia...] , em Regime de Contratação Integrada, por Preço Global, com dispensa de licitação, ante a declaração de situação de calamidade no território do Estado do Rio Grande do Sul, afetado pelo desastre natural, em decorrência dos eventos climáticos de chuvas intensas, COBRADE 1.3.2.1.4, iniciados em 24 de abril de 2024 e com duração continuada, consoante Decreto nº 57.596, de 1º de maio de 2024, reiterada pelo Decreto nº 57.600, de 5 a maio de 2024, cujo anexo foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 57.603, de 5 de maio de 2024, e na sequencia pelo Decreto nº 57.626, de 21 de maio de 2024, ante situação de calamidade pública e de acordo com as condições contidas no Anexo XIII —TERMO DE REFERÊNCIA E ANEXOS.

A presente análise jurídica é empreendida em consonância com o art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação; com o art. 1º do Decreto Estadual nº 57.035/2023, que dispõe sobre a análise jurídica dos processos licitatórios e das contratações diretas realizadas pela administração pública estadual; e com o art. 3º do Decreto Estadual nº 57.034/2023, que regulamenta, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, as contratações diretas, que compreendem os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, de que tratam os arts. 72 a 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2. Do regime de contratação integrada.

A legislação vigente em matéria de licitações e contratos públicos dedica tratamento específico quando o objeto a ser contratado é obra ou serviço de engenharia. Na execução indireta de obra de engenharia, o art. 46 da Lei Federal n° 14.133/2021 prevê os seguintes regimes de execução, estabelecendo, especificamente no que diz respeito ao regime de contratação integrada, as disposições abaixo colacionadas:

> Art. 46. 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 - empreitada integral;
>
> IV - contratação por tarefa;
>
> V - contratação integrada;
>
> VI - contratação semi-integrada;
>
> VII - fornecimento e prestação de serviço associado.
>
> (...)
>
> § 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.
>
> § 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:
>
> I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;
>
> II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;
>
> III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;
>
> IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;
>
> V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.
>
> (...)
>
> § 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.
>
> § 7º (VETADO).
>
> § 8º (VETADO).

> § 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Ainda que a disciplina da contratação integrada na Lei Federal nº 14.133/2021 não guarde correspondência exata com o conjunto de regras anteriormente previstas na Lei Federal nº 12.462/2011 (parcialmente revogada pela primeira), a maior parte dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre tal categoria jurídica seguem aplicáveis. A contratação integrada preserva, no sistema da Lei Federal nº 14.133/2021, o atributo de excepcionalidade, não podendo ser adotada indistintamente. Disso resulta a necessidade de prévia justificativa pelo órgão contratante, demonstrando a presença dos requisitos que permitem a utilização daquela espécie de regime de execução indireta. É nesse sentido o entendimento firmado por este órgão consultivo, consoante exemplifica o precedente abaixo colacionado:

> Na fase de planejamento da contratação, **a escolha do regime de execução deve ser motivada, demonstrando-se sua aptidão para atender as necessidades da Administração e concretizar os resultados pretendidos**. No caso em análise, a secretaria consulente optou pela contratação integrada, conceituada pela nova lei de licitações no seu art. 6º, inciso XXXII, como o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.
>
> Assim, no regime de contratação integrada, anteriormente previsto na Lei Federal nº 12.462/2011 e agora incorporado na disciplina da Lei Federal nº 14.133/2021, o contratado, a partir de um anteprojeto elaborado pela Administração Pública, elaborará os projetos básico e executivo e também fará a execução da obra ou do serviço de engenharia.
>
> (Parecer nº 20350. Data Aprovação 28/11/2023. Proc 23/0435-0017083-4. Autora: Procuradora do Estado Aline Fayh Paulitsch) - grifou-se.

Considerando que o requisito de valor mínimo inicialmente concebido pelo legislador não entrou em vigência diante do veto ao § 7º do art. 46, cabe ao órgão contratante demonstrar, em especial, a vantajosidade da contratação integrada em comparação aos demais regimes, inclusive no aspecto da eficiência econômica e da melhor alocação de riscos. A lição de Marçal Justen Filho é precisa nesse tocante:

> O aspecto fundamental consiste em que, presentes determinados pressupostos, a empreitada por preço global ou por preços unitários pode

> afigurar-se como muito mais vantajosa do que a contratação integrada. Somente se admite a opção pela contratação integrada quando essa for a solução adequada e mais vantajosa para a Administração.
>
> A contratação integrada acarreta a ampliação da responsabilidade do particular, alterando a alocação usual dos riscos. Portanto, isso acarreta a elevação da remuneração desembolsada em favor do particular.
>
> A escolha da contratação integrada, em hipóteses em que não estiverem presentes os pressupostos de sua admissibilidade, conduz à elevação desnecessária dos custos contratuais. A Administração Pública desembolsará valores superiores aos que gastaria se optasse por uma solução comum, tal como a empreitada por preço global.
>
> (...) Portanto, a adoção da contratação integrada depende da verificação de características diferenciadas relativamente ao objeto contratual. Essas características acarretam dificuldades relevantes e tornam economicamente mais eficiente a solução da contratação integrada.
>
> (...)
>
> É fundamental uma avaliação de custo-benefício propiciado pela contratação integrada no caso concreto.
>
> Haverá a elevação dos custos, em virtude da transferência para o particular de uma pluralidade de riscos.
>
> É indispensável verificar se esse desembolso mais elevado será compensado por outros fatores de modo a tornar a solução vantajosa para a Administração".
>
> (Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. 2.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 626-628.)

No caso concreto, o Termo de Referência colacionado aos autos explicita suficientemente a opção pelo uso do RCI nos seguintes termos (fls. 5211-5214):

> Ante a declaração de situação de calamidade no território do Estado do Rio Grande do Sul, afetado pelo desastre natural, em decorrência dos eventos climáticos de chuvas intensas, COBRADE 1.3.2.1.4, iniciados em 24 de abril de 2024 e com duração continuada, consoante Decreto nº 57.596, de 1º de maio de 2024, reiterada pelo Decreto nº 57.600, de 5 de maio de 2024, cujo anexo foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 57.600, de 5 de maio de 2024, com anexo posteriormente alterado pelo Decreto º 57.603, de 5 de maio de 2024, entendeu o DAER que, dada a complexidade das intervenções, a utilização desse instrumento permitirá que os Proponentes, utilizando-se das suas expertises, possam definir os melhores métodos construtivos e realizar a gestão e o controle de todas as fases da obra, obtendo ganhos de eficiência, redução de prazos e economicidade no valor global do empreendimento, conforme disposto no § 9º do referido artigo. A Contratação Integrada permite a transferência de parcela dos riscos inerentes à implantação do empreendimento aos Proponentes, dando mais segurança ao DAER, quanto às possíveis divergências entre o projetado e a obra efetivamente executada. Além

disso, permite a execução otimizada por meio de tecnologias inovadoras e aplicação de diferentes metodologias que garantam a entrega e a funcionalidade da obra em um menor decurso temporal.

Assim, com a opção pela Contratação Integrada, o DAER espera obter a efetiva redução do prazo de execução das obras e dos custos diretos do empreendimento, além de soluções técnicas inovadoras que se apresentem como alternativa vantajosa em relação às soluções adotadas nos anteprojetos de engenharia apresentados neste termo de referência.

[...]

A responsabilidade atribuída aos particulares de elaborar o Projeto Executivo, além de executar a obra, possibilitará que os Proponentes tenham uma visão global do empreendimento e, consequentemente, que venham a adotar solução que resulte em ganhos operacionais para as rodovias ERS-441, viabilizando as entregas. Possibilitará, também, que o DAER usufrua dos benefícios advindos do conhecimento do particular, aplicados ao empreendimento.

No presente caso, uma das justificativas econômicas para a adoção da contratação integrada consiste no fato de que os riscos serão compartilhados entre o DAER e a contratada, conforme Matriz de Riscos, além de ensejar celeridade processual e economia de recursos para o DAER.

A celeridade processual é uma das vantagens da contratação integrada, amplamente divulgada pela doutrina e pelos órgãos que a utilizam. Trata-se da possibilidade de obter uma redução no prazo final de entrega de todo o empreendimento diante, dentre outros, da supressão de um processo licitatório (para contratação dos projetos). Tal supressão, além da redução de prazos com sua realização (devendo ser computados todos os procedimentos relativos às fases internas e externas da dispensa de licitação), acarretará benefícios durante a execução contratual, diante da eliminação das alegações de erros e/ou omissões de projetos, por parte dos Proponentes.

Ademais, a possibilidade de os Proponentes **apresentarem a solução que entendem mais adequada para o empreendimento, aliada à maior integração entre o projeto e sua execução, poderá levar ao alcance, de forma mais eficiente**, do objetivo da contratação. Por consequência, a tendência é que as **obras sejam executadas com maior rapidez**.

Também há que se considerar, inclusive, que as empresas terão maior compromisso com todo o empreendimento, à medida que a resolução da maioria dos problemas que surgirem durante a execução contratual serão de suas próprias responsabilidades, conforme definido no Anexo deste Termo de Referência.

Os ganhos para o DAER advindos da utilização do RCI são de clareza solar e estão evidenciados, considerando, dentre os benefícios já expendidos, o fato de o anteprojeto de engenharia conter elementos suficientes para a caracterização da obra, o que permitiu uma estimativa de custo dos empreendimentos com boa margem de segurança. Assim, a contratação integrada possibilitará a obtenção de solução

> economicamente mais vantajosa e o particular assumirá os riscos decorrentes da sua solução.
>
> Cabe destacar que a assunção dos riscos pelos particulares, evidenciado na Matriz de Riscos, não se configurará em ônus financeiro para o DAER, na medida em que não haverá adicional de risco no orçamento em razão da mencionada assunção.
>
> Por todo o exposto, diante das justificativas técnicas e econômicas aqui dispostas e considerando que o anteprojeto de engenharia contém parâmetros mínimos objetivamente definidos para a aceitação das propostas, entende-se que a utilização da contratação integrada é recomendável para a contratação das obras em questão e que propicia em especial:
>
> a) Maior responsabilidade e comprometimento por parte dos contratados;
>
> b) Maior consciência dos riscos envolvidos;
>
> c) Celeridade, tanto nos procedimentos de contratação quanto na execução dos serviços contratados;
>
> d) Melhor resolução dos problemas que surgirem no decorrer da execução contratual;
>
> e) Redução de custos com serviços não previstos;
>
> f) Economia na execução dos serviços contratados;
>
> g) Usufruir do conhecimento especializado da contratada, em benefício do setor público. (grifos no original)

Verifica-se, portanto, a presença de justificativa de interesse público, realizada pela entidade contratante, para a utilização do regime de contratação integrada, consubstanciada fundamentalmente na avaliação de maior eficiência e celeridade na entrega da obra, bem como na melhor alocação de riscos, fatores relevantes no contexto de emergência relacionado à recuperação de via de tráfego rodoviário afetada por evento de calamidade pública.

3. Do preço global e do pagamento associado à execução de etapas.

Outro aspecto a ser destacado consiste no emprego de elementos do regime da empreitada global, tendo em vista a forma como foram fixados o valor do contrato (Cláusula Terceira - fl. 5292) e os pagamentos devidos (Cláusula Quinta - fls. 5293-5295).

Embora sejam regimes diversos e *a priori* inconfundíveis, identifica-se heterogeneidade qualitativa entre as categorias de regime de execução indireta previstas nos incisos do *caput* do art. 46 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo possível asseverar que a contratação integrada, sem prejuízo dos seus elementos básicos de configuração, observará, na perspectiva econômico-financeira, o regime da empreitada por preço global. É o que deflui do § 9º do art. 46 da Lei Federal nº 14.133/2021, que faz expressa menção ao inciso V do *caput* do mesmo dispositivo legal, referente, precisamente, à contratação integrada:

> Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

> (...)
> V - contratação integrada;
> (...)
> § 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo **serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado**, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

A adoção do pagamento por valor global (preço certo e total) na hipótese da contratação integrada (inciso V) é, assim, imposição legal, de forma que esta espécie de regime de execução atrai a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado.

Nesse sentido é o ensinamento de Irene Patrícia Diom Nohara:

> A Lei dá preferência e obrigatoriedade em alguns casos (empreitada por preço global; empreitada integral; contratação por tarefa; contratação integrada; e contratação semi-integrada) pela sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado.
> (Nova lei de licitações e contratos comparada. 1.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 226)

Observadas as previsões constantes das Cláusulas Terceira e Quinta da minuta de contrato apresentada (fls. 5292-5295), tem-se por regular os seus termos.

4. Do anteprojeto.

A contratação integrada, ainda que admita a transferência da responsabilidade também pelo projeto básico, em nenhuma hipótese dispensa a elaboração de **anteprojeto**.

Acerca das características do anteprojeto de engenharia, assim doutrinou Guilherme F. Dias Reisdorfer ao tempo da vigência integral da Lei do RDC, sendo tais lições ainda aplicáveis no contexto normativo da Lei Federal nº 14.133/2021:

> A ausência de projeto básico não pode, por evidente, significar que a Administração Pública estará autorizada a promover uma licitação lacônica ou com objeto indefinido. Daí a alusão pela Lei 12.462 ao anteprojeto de engenharia.
> Tal documento não possui a mesma abrangência das funções do projeto básico. As suas características são previstas nas alíneas do art. 9º, § 2º,

> inc. I, da Lei 12.462. O anteprojeto deve mostrar e justificar as necessidades a serem atendidas, bem como conter uma previsão dos investimentos correspondentes (alínea a). Além disso, por meio dele a Administração deve fixar parâmetros de qualidade da obra – "condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega" (alínea b), "a estética do projeto arquitetônico" (alínea c) e "os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade" (alínea d).
>
> Em qualquer caso, o anteprojeto de engenharia pressupõe um exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental (inclusive no tocante ao meio ambiente urbano – art. 4º, § 1º, IV, Lei 12.642) do futuro empreendimento. Sem esse exame, sequer é possível à Administração Pública justificar a adoção do regime de contratação integrada.
>
> (...)
>
> Em suma, será essencial e imprescindível que o edital da contratação integrada disponha de um grau de objetividade suficiente para possibilitar: (i) a identificação do objeto licitado; e (ii) a elaboração a seleção e o controle das propostas e de definição dos aspectos essenciais da contratação em relação aos fins e resultados que devem ser atingidos pelo futuro contratante que poderá confirmar a adequação da utilização do regime de contratação integrada.
>
> (REISDORFER, Guilherme F. Dias. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratação (Lei 12.642/2011). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº. 55, setembro de 2011, disponível em http://www.justen.com.br/informativo)

No voto revisor do Acórdão 1.388/2016-Plenário do TCU, assim anotou o Ministro Benjamin Zymler:

> [...] o anteprojeto não deve se tratar de uma peça imprecisa ou incompleta, que não defina adequadamente o objeto, mas sim de minucioso trabalho de engenharia que, aprofundando a melhor alternativa oriunda dos estudos de viabilidade técnica e econômica, que o antecedem, permita à Administração demonstrar como deve ser atendido o interesse público, sem impedir que inovações incorporadas pela iniciativa privada possam melhorar ainda mais a vantajosidade no atendimento ao programa de necessidades.
>
> É fundamental que a Administração Pública alicerce o anteprojeto e instrumento convocatório em indicadores de finalidades e resultados que o licitante vencedor deva produzir. Assim, o contratado terá maior autonomia para definir os métodos de execução do objeto e as soluções possíveis para a consecução dos resultados e das finalidades. Buscam-se, pois, com a adoção do regime de contratação integrada, resultados, relativizando-se os meios para alcançá-los.
>
> O reconhecimento, pela Administração, de que o mercado é detentor de soluções técnicas inovadoras e, por isso, a tarefa de elaborar o projeto básico pode ser superiormente desempenhada pelo particular não exonera

> a Administração do dever de julgar o projeto básico elaborado por terceiro, podendo rejeitá-lo, se desatender a requisitos técnicos e econômicos previamente estabelecidos, o que também deverá estar previsto e definido nos autos do processo, inclusive quanto a critérios objetivos de julgamento das soluções técnicas apresentadas (critério de julgamento baseado na combinação técnica e preço).

In casu, verifica-se a elaboração, pelo órgão consulente, de documento denominado "Anteprojeto Simplificado de Reconstrução e Resiliência Rodoviária - Eventos Climáticos" (fls. 5145-5188), bem como Termo de Referência (fls. 5188-5266), que, por sua vez, também traça diretrizes a serem observadas na elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e de meio ambiente (item 17.1 e subitens, fls. 5235-5240).

Sem adentrar no conteúdo propriamente dito dos aludidos documentos técnicos da área da engenharia, cuja análise desborda da competência deste órgão de orientação jurídica, é possível afirmar que as especificações neles constantes fixam os parâmetros a serem seguidos pela contratada na execução do objeto contratual, observando, sob o ponto de vista formal, os requisitos legais delineados no art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> **XXIV - anteprojeto**: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:
>
> a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
>
> b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
>
> c) prazo de entrega;
>
> d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
>
> e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
>
> f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
>
> g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
>
> h) levantamento topográfico e cadastral;
>
> i) pareceres de sondagem;
>
> j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

Consoante será abordado em tópico específico, no presente caso, a contratação está fundamentada na Lei Federal nº 14.981/2024, que prevê a possibilidade de apresentação simplificada de termo de referência, de anteprojeto ou de projeto básico:

> Art. 3º Na fase preparatória para as aquisições e as contratações de que trata esta Lei:
> (...)
> III - será admitida a apresentação simplificada de termo de referência, de anteprojeto ou de projeto básico.
> § 1º O termo de referência, o anteprojeto ou o projeto básico simplificado de que trata o inciso III do caput deste artigo conterá:
> I - a declaração do objeto;
> II - a fundamentação simplificada da contratação;
> III - a descrição resumida da solução apresentada;
> IV - os requisitos da contratação;
> V - os critérios de medição e de pagamento;
> VI - a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:
> (...)
> VII - a adequação orçamentária.

A análise acerca da suficiência técnica dos mencionados documentos para os fins a que se destinam não se inclui no exame ora realizado, não apenas em razão das divisas estritamente jurídicas que o cercam, mas, igualmente, em razão da urgência para a sua realização. Deverá o gestor, portanto, a partir dos elementos jurídicos ora expostos, certificar-se de que os documentos acostados a título de anteprojetos são suficientes para fixar os parâmetros a serem seguidos pela contratada no escorreito desempenho do seu mister, consolidando, em peça técnica unificada, a integralidade das partes que formam o anteprojeto, de modo a conferir existência e validade ao documento e evitar ulteriores questionamentos pelos órgãos de controle.

Ressalte-se que o Termo de Referência faz alusão a outras normas técnicas a serem observadas nas especificações técnicas dos subitens do item 17 (fls. 5235-5241), recomendando-se que à contratada seja dada ciência formal do inteiro teor das aludidas normativas.

5. Da dispensa de licitação.

No que concerne ao preenchimento dos **requisitos para a contratação direta** da empresa Encopav Engenharia Ltda., o consulente indica como fundamento a hipótese de dispensa de licitação prevista na Lei Federal nº 14.981/2024, que *"dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública",* incorporando em sua redação as previsões da Medida Provisória nº 1.221/2024, cuja eficácia expirou em 16/09/2024.

A contratação em tela, como já ressaltado, está vinculada à recuperação dos danos decorrentes dos eventos climáticos do primeiro semestre de 2024, que ensejaram o atual estado de calamidade pública e que impactaram, como é notório, a malha rodoviária do Estado.

A dispensa de licitação decorrente dessa extraordinária emergencialidade foi analisada por esta Procuradoria-Geral do Estado nos Pareceres nº 20.961/2024 e nº 20.695/2024, assim ementados, respectivamente:

> CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGENCIALIDADE EXTRAORDINÁRIA DECORRENTE DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE DESASSOREAMENTO. DECRETO ESTADUAL Nº 57.596/2024. LEI FEDERAL Nº 14.981/2024. ARTIGO 72 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. VIABILIDADE JURÍDICA. REQUISITOS FORMALMENTE ATENDIDOS. RECOMENDAÇÕES PONTUAIS COM RELAÇÃO À MINUTA DE CONTRATO. 1. É juridicamente viável a contratação, por dispensa de licitação, fundamentada no artigo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024, de empresa especializada para a execução dos serviços de desassoreamento de arroios, canais de drenagem e sistema pluvial, para intervenções de pequeno porte nos municípios devidamente constantes no Decreto nº 57.676 de 30 de maio de 2024. [...]
>
> (Parecer nº 20961. Data Aprovação: 06/11/2024. Proc 24/2600-0000719-3. Autora: Procuradora do Estado Fernanda Foernges Mentz)

> CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. DECRETO ESTADUAL Nº 57.596/2024. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA. RECUPERAÇÃO DE PISOS DE PAVILHÕES NO PARQUE ESTADUAL DE EXPOSIÇÕES ASSIS BRASIL. VIABILIDADE JURÍDICA. ARTIGOS 2º, INCISO I, 3º E 4º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.221/2024. ARTIGO 72 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REQUISITOS ATENDIDOS. RECOMENDAÇÕES PONTUAIS. 1. É juridicamente viável a contratação direta, por dispensa de licitação fundamentada no artigo 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 1.221/2024, para a prestação de serviços de recuperação de pisos dos pavilhões do Parque Estadual de Exposições Assis Brasil, em razão dos danos provocados por eventos climáticos no contexto da calamidade pública já formalmente reconhecida. [...]
>
> (Parecer nº 20695. Data Aprovação: 20/06/2024. Proc 24/1502-0000170-5. Autora: Procuradora do Estado Fernanda Foernges Mentz)

Nenhuma incompatibilidade normativa existe entre a contratação integrada, enquanto regime de execução indireta da obra de engenharia, e a dispensa de licitação que autoriza a contratação direta. São institutos jurídicos sujeitos a pressupostos específicos e

não colidentes.

Objetiva o gestor público, portanto, que a contratação ocorra com base nas previsões da Lei Federal nº 14.891/2024, aplicável quando cumpridos os requisitos formais e materiais expostos, respectivamente, nos §§ 1º e 2º de seu art. 1º:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre **medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública**, autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.042, de 19 de agosto de 2020, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica para constituição de escritórios de projetos, estabelece normas para facilitação de acesso a crédito, em virtude dos efeitos negativos decorrentes de desastres naturais.
>
> § 1º São **condições** para a aplicação das medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, de que trata esta Lei:
>
> I - declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal ou pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
>
> II - ato do Poder Executivo federal ou do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal, com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização.
>
> § 2º O disposto nesta Lei aplica-se apenas às medidas excepcionais a serem adotadas **para enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade pública de que trata o *caput* deste artigo, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares**.
>
> (...)

As condições formais para sua aplicação encontram-se no art. 1º, § 1º, da norma. Contudo, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, que motivou seu texto, o art. 24 reconhece *ope legis* sua aplicabilidade:

> Art. 24. O disposto nesta Lei aplica-se ao Estado do Rio Grande do Sul, no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, dispensada, nesse caso, a edição dos atos de que trata o § 1º do art. 1º

desta Lei.

A prescrição desse artigo deve ser interpretada de forma restritiva; assim, findo o prazo do Decreto Legislativo nº 36/2024, devem ser observadas estritamente as condições fixadas no § 1º do art. 1º da Lei Federal nº 14.981/2024, a saber: (i) **declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Chefe do Poder Executivo do Estado** ou do Distrito Federal ou pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); (ii) **ato** do Poder Executivo federal ou **do Chefe do Poder Executivo do Estado** ou do Distrito Federal, **com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização**.

O Parecer nº 20.987/2024 analisou a temática da seguinte forma:

> Portanto, para fins de utilização do regime jurídico especial para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, de que trata a Lei 14.981/2024, considera-se necessário o reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado, não bastando o ato do Poder Executivo Estadual.
>
> Saliente-se que o Parlamento Gaúcho reconheceu "a ocorrência do estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul para fins de enfrentamento aos efeitos econômicos e sociais decorrentes dos eventos climáticos que assolaram o Estado no período de 24 de abril ao mês de maio de 2024" por intermédio do Decreto Legislativo n° 11.263/2024, com efeitos até 30/06/2026, prazo que pode ser ainda prorrogado "mediante Mensagem Governamental", como constou do artigo 1° do diploma.
>
> Presente o reconhecimento da calamidade pública nesses termos, bem como o ato do Governador do Estado que permita a aplicação das medidas legislativas excepcionais e indique o prazo dessa autorização (inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 14.981/2024), estará autorizada a aplicação do regime jurídico especial para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia.
>
> (Parecer nº 20987. Data Aprovação 27/11/2024. Proc 24/1000-0028155-4. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena).

Nesse contexto, registra-se a publicação do **Decreto Estadual nº 57.905, de 11 de dezembro de 2024**, que "*[d]eclara estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul, em razão dos eventos climáticos de Chuvas Intensas, COBRADE 1.3.2.1.4, ocorridos no período de 24 de abril a maio de 2024*" e, **devido a permanência dos efeitos dos eventos climáticos adversos**, entrou em vigor na data de sua publicação, ***devendo vigorar pelo pelo prazo de noventa dias*** (art. 2º).

Assim, a incidência da Lei Federal nº 14.981/2024 ao Estado decorre, até 31 de dezembro de 2024, da disposição expressa do seu art. 24; após essa data, passa a ser necessário o atendimento do art. 1º, § 1º, requisito cumprido pelo Decreto Estadual nº 57.905/2024, combinado com o Decreto Legislativo nº 11.263/2024.

Sob a perspectiva material para a incidência da Lei Federal nº 14.981/2024, explicitada no § 2º do seu art. 1º, o Parecer Jurídico Referencial nº 20.680/2024 desta Procuradoria-Geral do Estado, que analisou a Medida Provisória nº 1.221/2024, destacou que o ponto central para a aplicação do normativo é que o objeto da contratação tenha a **finalidade de atender situação vinculada ao estado de calamidade**, *in verbis*:

> **b. requisito material, que é ocorrência de calamidade pública da qual decorre a urgência de aquisição de bens ou de contratação de obras ou serviços, inclusive de engenharia, com vistas ao atendimento de situação** que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares.
>
> (...)
>
> Daí a relevância de, apesar das presunções estabelecidas pelo art. 5º da Medida Provisória relacionadas aos aspectos materiais de incidência da norma, **serem os processos administrativos instruídos com informações suficientes a respeito do vínculo entre a contratação pretendida e a necessidade de atuação imediata da Administração Pública no contexto da calamidade**, e não em qualquer outro, por importante que seja.
>
> (Parecer nº 20680. Data Aprovação 11/06/2024.Proc 24/1000-0011061-0. Autores: Procurador-Geral do Estado Eduardo Cunha da Costa e outros) - (grifou-se)

No caso concreto, como destacado amiúde no processo administrativo, o objeto do negócio jurídico administrativo diz respeito à reconstrução de segmentos rodoviários que totalizam 13,28 km da rodovia ERS-444, situado na região da Serra Gaúcha, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33, que atravessam os municípios de Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul e Santa Tereza.

O vínculo entre os fatos que levaram à situação de calamidade pública e a contratação em tela fica evidente desde a instauração do processo, conforme referido na Nota Técnica de Inspeção e Avaliação, que registrou o seguinte (fls. 02-11):

> Ao decorrer do mês de maio de 2024, a rodovia ERS-444 foi completamente devastada pelas chuvas entre os km 26+050 e km 39+330, interrompendo totalmente o tráfego. Além disso, conforme apontado em levantamentos de campo, ocorreram deslizamentos significativos ao longo do trecho.
>
> A rodovia dá acesso local ao município de Santa Tereza e constitui a única rota asfaltada disponível, desempenhando um papel essencial para o deslocamento dos moradores e o abastecimento de empreendimentos locais, em especial aqueles que demandam fornecimento contínuo de insumos.
>
> Com o apoio de serviços das prefeituras, comunidades e de técnicos do

> Departamento de Rodovias do Paraná, os extensivos danos causados pelos deslizamentos, que interromperam segmentos da rodovia, foram parcialmente solucionados, contudo as atividades foram suficientes apenas para a liberação precária do trânsito de veículos na via.
>
> ...
>
> A análise expedita realizada ao longo da rodovia ERS-444 revelou danos significativos causados pelos eventos climáticos extremos ocorridos em maio de 2024, comprometendo a infraestrutura rodoviária e a segurança dos usuários. As patologias observadas incluem deslizamentos de terra, danos ao pavimento e deficiências nos sistemas de drenagem. Essas falhas geram impactos que ainda influenciam a trafegabilidade do trecho. A necessidade de intervenções emergenciais e de soluções estruturais de longo prazo foi evidenciada para restaurar a funcionalidade da rodovia. O estado atual da rodovia reforça a declaração de calamidade pública estabelecida pelo Decreto nº 57.596, de 1º de maio de 2024.
>
> Além disso, a caracterização dos danos indicou a importância de uma abordagem integrada de reconstrução e resiliência. Segmentos críticos, onde a infraestrutura foi severamente impactada, requerem ações imediatas para garantir a continuidade do tráfego e evitar novos colapsos. Paralelamente, trechos onde foram identificados sinais de instabilidade devem ser reforçados preventivamente, a fim de aumentar a capacidade da rodovia de resistir a futuros eventos climáticos adversos. A recuperação de sistemas de drenagem e a estabilização das encostas são prioridades essenciais para reduzir o risco de novos deslizamentos e alagamentos.
>
> Em conclusão, o levantamento oferece uma base robusta para a formulação de um plano de ação detalhado, focado tanto na restauração da infraestrutura quanto no fortalecimento da resiliência da ERS-444. A adoção de medidas corretivas e preventivas não só visa reparar os danos imediatos, mas também garantir a segurança a longo prazo da rodovia e sua capacidade de suportar condições climáticas extremas, protegendo as comunidades dependentes dessa importante rota de transporte.

Nesse contexto, é adequado o fundamento jurídico para a dispensa do procedimento licitatório com fulcro no art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024, que assim dispõe:

> Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Lei autorizam a administração pública a:
>
> I - dispensar a licitação para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, **inclusive de engenharia**, observado o disposto no Capítulo III desta Lei;

No expediente ora em análise, está devidamente caracterizado o vínculo do objeto a ser contratado com o atendimento das consequências diretas e físicas da crise climática. Ainda que assim não fosse, a gravidade reconhecida na norma especial é tamanha que o art. 5º da Lei Federal nº 14.981/2024 apresenta elementos que são legalmente

presumidos:

> Art. 5º Nos procedimentos de dispensa de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:
> I - ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos do art. 1º desta Lei;
> II - necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade;
> III – risco iminente e gravoso à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e
> IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de calamidade.

Note-se, ainda, que a emergencialidade reconhecida como fundamento para dispensa de licitação no contexto da Lei Federal nº 14.981/2024 (art. 2º, inciso I), assim como aquela prevista anteriormente no âmbito da Medida Provisória nº 1.221/2024, não se confunde com a prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021. A diferenciação foi destacada no já mencionado Parecer Jurídico Referencial nº 20.680/2024, sendo oportuna a citação do seguinte excerto:

> **Por se tratar de um regramento geral, suas normas são concebidas para situações de normalidade**, no qual o planejamento e a observância de ritos e prazos processuais são capazes de assegurar as escolhas da Administração Pública com impessoalidade e economicidade, sendo tolerável que, com esse objetivo, o tempo de aquisição seja maior do que o observado em relações jurídicas de direito privado. **Por certo, a Lei Federal nº 14.133/2021 também se ocupa de situações de urgência**, contemplando previsões gerais aplicáveis à hipótese de calamidade, tais como: (i) dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base em tal disposição (no inciso VIII do art. 75); (ii) autorização de alteração da ordem cronológica de pagamentos em caso de calamidade pública (art. 141, caput e § 1º, I); e (iii) restrição de incidência de determinadas hipóteses de extinção dos contratos (§ 3º, I, do art. 137).
>
> **Essas previsões legislativas, no entanto, mostraram-se insuficientes para o contexto catastrófico experimentado pelo Estado do Rio Grande do Sul a partir dos eventos climáticos que se iniciaram em 24 de abril do corrente ano**.
>
> (...)
>
> **A Medida Provisória nº 1221/2024 prevê hipótese de contratação direta de cunho excepcional, e, consequentemente, com regime**

> **jurídico que não coincide com a hipótese de dispensa de contratação por emergência ou calamidade já prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021**. (grifou-se)

Assim, o negócio jurídico em tela possui vínculo direto com a calamidade pública, não havendo óbice à utilização do fundamento do art. 2º, I, da Lei Federal nº 14.981/2024.

6. Da instrução do processo de dispensa de licitação.

Incidem ao caso concreto as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, à exceção daqueles que conflitem com as disposições da Lei Federal nº 14.981/2024, como expressamente prevê seu art. 23. Por isso, ainda que o fundamento da dispensa de licitação seja específico da Lei Federal nº 14.981/2024, a instrução do procedimento de contratação direta deverá observar o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 em tudo o que não for objeto de regulamentação específica pela Lei Federal nº 14.981/2024.

A incidência sistemática e dialógica das normas foi pormenorizadamente examinada no bojo do Parecer Referencial nº 20.680/2024, ao fazer o cotejo entre a Lei Federal nº 14.133/2021 e a Medida Provisória nº 1.221/2024, sendo as conclusões plenamente aplicáveis também às previsões da Lei Federal nº 14.981/2024, destacando-se o seguinte excerto:

> Nada obstante, por se tratar de modalidade de contratação direta, e tendo em vista o disposto no art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, aplicam-se os requisitos de instrução estipulados pelo art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, com as derrogações expressamente autorizadas no regime excepcional (arts. 3º e 4º da Medida Provisória nº 1221/2024).

A respeito da conclusão acima transcrita, cumpre reforçar que onde o Parecer Referencial nº 20.680/2024 menciona o art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, deve-se ler como sendo o art. 23 da Lei Federal nº 14.981/2024.

Nos termos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos

> orçamentários com o compromisso a ser assumido;
>
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
>
> VI - razão da escolha do contratado;
>
> VII - justificativa de preço;
>
> VIII - autorização da autoridade competente.
>
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Sobre a **formalização da demanda (art. 72, inciso I)**, o art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024 dispensa a elaboração de estudos técnicos preliminares e o inciso III do mesmo artigo permite a apresentação de termo de referência simplificado, que deve ter, ao menos, os requisitos do § 1º do mesmo dispositivo legal, já transcrito no item 4 deste parecer.

Compulsando os autos, verifica-se que o Termo de Referência (fls. 5188-5266) contém a declaração do objeto, a fundamentação e os requisitos da contratação, a descrição da solução e os critérios de medição e pagamento, encontrando-se atendido, à luz das exigências do art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, o requisito legal do art. 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Quanto aos requisitos de **estimativa de despesa (art. 72, inciso II) e justificativa de preços (art. 72, inciso VII)**, é preciso atentar ao regramento previsto no art. 3º, § 1º, inciso VI, e § 2º, da Lei Federal nº 14.981/2024, *in verbis*:

> Art. 3º…
>
> …
>
> § 1º O termo de referência, o anteprojeto ou o projeto básico simplificado de que trata o inciso III do caput deste artigo conterá:
>
> ...
>
> VI - a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:
>
> a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo;
>
> b) contratações similares feitas pela administração pública;
>
> c) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
>
> d) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; ou
>
> e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas;
>
> § 2º O custo global de referência de obras e de serviços de engenharia será obtido preferencialmente a partir das composições dos custos unitários menores ou iguais à média de seus correspondentes custos unitários de referência 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.

A respeito da estimativa de valores no regime de contratação integrada, a Lei Federal nº 14.133/2021 assim estabelece nos §§ 2º, 5º e 6º de seu art. 23:

> 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.
>
> (...)
>
> § 5º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto**.
>
> § 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no

> mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

In casu, extrai-se do Termo de Referência a observância formal dos citados preceitos legais (fl. 5230):

> O valor estimado para a contratação e data-base estão disponíveis na Planilha Orçamentária apresentada no Anexo do TR, calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores propostos pela administração pública em serviços e obras similares, na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético, balizado em metodologia expedita ou paramétrica.

O referido orçamento sintético foi acostado às fls. 120 e 5267, constando memória de cálculo às fls. 121-126 e planilha de custos às fls. 127-129, elaborado em consonância com a metodologia delineada no item 18 do Termo de Referência (fls. 5241-5243):

> O orçamento sintético, balizado na metodologia paramétrica, é parte integrante desta Dispensa de Licitação e estabelece regras para elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União no Decreto N° 7.983, de 8 de abril de 2013.
>
> Em seu art 4º, o Decreto n° 7.983 estabelece que custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas, neste caso, no anteprojeto que integra o Termo de referência, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras — SICRO, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes — DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.
>
> Para uma padronização nos processos licitatórios, o TCU estabeleceu critérios a partir deste decreto que define que todo orçamento deve seguir as regras pré- estabelecidas nele.
>
> Para a construção de estradas e rodovias, está decretada a utilização do Sistema de preços padrão preconizado pelo DNIT.
>
> O DAER por sua vez estabeleceu regras para suas licitações que estão descritas na Instrução de serviço IS-120/2021.
>
> Na presente disputa deverá ser utilizado o orçamento SICRO, na data-base de janeiro/2024 para a região sul.
>
> O Orçamento Discriminado (SICRO) deverá estar de acordo com o Quadro de Quantidades do Projeto Executivo de Engenharia a ser apresentado pela empresa vencedora do certame, utilizando- se a metodologia SICRO de Orçamentação e com data-base indicada no orçamento apresentado no Anexo do TR. Deverá ser considerado no BDI o percentual que constitui as

> parcelas de Seguros, Garantias Contratuais e Riscos presentes no BDI referencial aplicado ao orçamento e considerado a alíquota do ISSQN do município.
>
> O valor final do orçamento discriminado (Vf) não poderá ultrapassar o valor global da proposta vencedora da Dispensa da Licitação (PI) e, caso seja inferior, deverá ser feito um aditivo de redução do valor contratual para o valor obtido no orçamento discriminado.
>
> Será admitido que a Contratada acrescente melhorias às obras não descritas no presente Termo de Referência para integralizar o valor da proposta e o contratado (Pi), no caso da ocorrência da hipótese descrita no parágrafo anterior.
>
> O orçamento discriminado já deverá apresentar os preços unitários de cada item, truncados na segunda casa decimal (casa dos centavos). As quantidades de cada item deverão estar na terceira casa decimal. Deverá ser truncado o valor da multiplicação quantidade pelo preço unitário na segunda casa decimal.
>
> O orçamento discriminado deverá separar os serviços (Descrição do Serviço, exemplo: Terraplenagem, Pavimentação), de acordo com os índices de reajustamento, de forma a possibilitar a aplicação de índices definidos pela Comissão Permanente de Preços e Reajustamentos (OS n° DIR/030/2018, de 26 de setembro de 2018).
>
> As quantidades previstas no orçamento deverão ser as do quadro de quantidades, juntamente com as distâncias médias de transportes, previstas no projeto executivo. Os preços unitários do orçamento discriminado deverão ser verificados pela Equipe de Economia Rodoviária-EER, da Diretoria de Gestão e Projetos do DAER que emitirá um certificado de não objeção.
>
> Mesmo que o valor final do orçamento (Vf) seja o mesmo do preço inicial (Pi) deverá ser feito apostilamento do orçamento detalhado, bem como do cronograma físico-financeiro e eventograma adequado ao orçamento aprovado pelo DAER.
>
> Os valores referentes à parcela do projeto e orçamento deverão constar na primeira etapa do cronograma e só serão medidos após o apostilamento e cadastramento no sistema SIGECON (Sistema de Gerenciamento de Contratos do DAER) ou ao que venha substituí-lo.

No anteprojeto, a metodologia de elaboração do orçamento é descrita nos seguintes termos (fls. 5179-5180):

> Como finalidade dentro deste anteprojeto simplificado está a elaboração de uma estimativa de custos para a realização da licitação para execução das obras propostas neste anteprojeto. Como metodologia para a definição desta estimativa, seguiu-se a IN-003/24 do DAER. Nela determina-se que as bases de custos adotadas para a obtenção dos valores sejam o SICRO e o CMG (Custos Médios Gerenciais), ambas elaboradas pelo DNIT e utilizadas em todas as suas contratações. O

DAER vem utilizando a metodologia do SICRO, desde 2021, para a elaboração dos seus orçamentos de obras. Já o CMG foi adotado na contratação integrada de empresas de engenharia para a construção da ponte sobre o Arroio Carvalho, na ERS-030, e da ponte sobre o Arroio Morro Azul, na ERS-494.

Os valores para a remuneração de Mobilização e Desmobilização, Administração Local e Canteiro de Obras foram calculados a partir dos Custos Médios Gerenciais. O método permite ajustar o valor para o tipo de intervenção a ser realizada na via, neste caso Recuperação. A partir da definição obtém-se o porte da obra, em função do tempo de execução e da extensão do trecho, e em conjunto com os dados de Classe da rodovia e do tipo de terreno em que ela se situa é possível obter os valores.

As intervenções de longa extensão tiveram seu custo estimado com base no levantamento de campo expedito realizado pelas equipes. Estes levantamentos geraram um gráfico unifilar de onde as quantidades de cada serviço puderam ser extraídas. Já para as intervenções pontuais, como deslizamentos de encostas e danos às obras de arte, formulou-se soluções tipo de onde se originaram quantitativos em função das áreas atingidas por cada aplicação.

Diante dos elementos apontados, considerou-se o uso das duas metodologias de modo integrado a melhor forma para a obtenção de custos para contratação. Vide a variabilidade dos preços dos insumos e mão de obra apresentados no estado nos meses subsequentes à enchente, gerando uma distorção nos custos obtidos por cotações. Ainda, os Custos Médios Gerenciais trazem valores baseados na condição prévia da economia, dando maior credibilidade à estimativa.

Por fim, foi calculado uma estimativa de valor para pagamento do ISSQN, imposto municipal, com base no valor da maior alíquota dentre as cidades do trecho. Esta decisão leva em conta a impossibilidade, no momento, de estabelecer o volume de serviços dentro do território de cada município, assim tomando a maior alíquota se garante a segurança financeira do contrato no futuro.

O método de elaboração do orçamento também é exposto na Nota Técnica de Referência para Projetos, constante das fls. 02-11 dos autos.

Está presente, portanto, justificativa formal a respeito dos critérios utilizados para a elaboração do orçamento. O uso dos critérios acima elencados, somada à presença de propostas realizadas por outras empresas habilitadas para a obra, atende, sob a perspectiva jurídica, o previsto nas alíneas “b” e “d” do § 1º, inciso VI, e § 2º do art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024.

Ressalte-se que a análise do mérito propriamente dito da adequação do preço de referência desborda do alcance da presente análise jurídica, por se situar na esfera de avaliação dos órgãos técnicos competentes, sob responsabilidade final do gestor.

Atrelada à precificação do contrato está a definição da **matriz de riscos.**

A adoção do regime de contratação integrada torna obrigatória a inserção no contrato de cláusula definidora de riscos e responsabilidades, a teor do art. 22, §§ 3º e 4º, do diploma legal em análise:

> Art. 22. (...)
> § 3º 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.
> § 4º 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.

In casu, a **matriz de riscos** foi anexada às fls. 136-145, 5187 e 5268-5276 dos autos, restando cumpridas, formalmente, as exigências legislativas acima colacionadas, não competindo a este órgão consultivo a análise dos aspectos meritórios da alocação dos riscos.

No que tange ao **parecer jurídico (art. 72, inciso III)**, além do exame ora realizado, a Coordenadora da Procuradoria Setorial da autarquia apresentou manifestações às fls. 189-208 (prévia à análise de enquadramento no FUNRIGS) e 5431-5453. Assim, encontra-se suficientemente atendida a aludida condição.

Acerca da **compatibilidade orçamentária (art. 72, inciso IV)**, o item 10 do Termo de Referência indica que as obras terão recursos financeiros oriundos do Funrigs, criado pelo Decreto Estadual nº 57.647/2024. A Solicitação de Recursos Orçamentários nº 065580 foi expedida em valor de R$ 93.826.137,05 para o objeto deste processo (fls. 5425-5427). Consoante observado na manifestação jurídica setorial, *"pende o Empenho dos recursos orçamentários para a contratação direta em apreço, o que, segundo justificativa do Gestor, está sendo diligenciado"* (fl. 5452).

Sobre as **razões de escolha da contratada (art. 72, inciso VI)**, é relevante observar que não foi processada por meio de disputa eletrônica, como é a regra no Estado, com base no *caput* do art. 11 do Decreto Estadual nº 57.034/2023, *in verbis*:

> Art. 11. **As dispensas de licitação previstas nos incisos I, II, III e VI do "caput" do art. 10 deste Decreto deverão ser processadas por meio de disputa eletrônica**, nos termos do disposto no § 3º do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Essa regra é ressalvada no parágrafo único do dispositivo citado justamente em consideração à excepcionalidade que caracteriza o estado de calamidade, que permite afastar a disputa eletrônica, bastando que seja adotado um dos parâmetros alternativos elencados para o processamento da dispensa de licitação, *in verbis*:

> Art. 11…
>
> …
>
> Parágrafo único. As dispensas de licitação realizadas para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública, **poderão ser processadas sem disputa eletrônica, observados os valores praticados pelo mercado, devendo a estimativa de preços ser obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:**
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de Governo;
>
> II - contratações similares feitas pela administração pública;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
>
> IV - pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; ou
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Em razão da aludida exceção, e tendo em vista a necessidade de dar andamento célere ao enfrentamento das consequências da calamidade pública, o Conselho de Administração do DAER editou a **Resolução nº 14.801**, publicada no DOE de 8/11/2024, dispondo a respeito dos ritos e critérios a serem observados no processamento das dispensas de licitação sem disputa eletrônica (fls. 245-264).

Com base nesse rito excepcional, houve a publicação no Diário Oficial do Estado de 29/11/2024, com republicação em 03/12/2024, do Aviso nº 02/DG/2024, tornando público o *"chamamento para Manifestação de Interesse de empresas interessadas em participar do processo de seleção visando à contratação direta, com dispensa de licitação, para execução de obras de restauração, reconstrução e adequação em diversos trechos rodoviários estaduais impactados por eventos climáticos extremos, conforme os requisitos estabelecidos na referida Resolução e em consonância com a Lei nº 14.981/2024 e demais legislações aplicáveis"* (fls. 265-271). Dentre as obras objeto do aludido chamamento consta a de que trata este processo administrativo (Lote 4).

Apresentadas as manifestações de interesse, as empresas consideradas habilitadas pelo órgão consulente no parecer da Comissão Especial de Seleção e Avaliação de fls. 5128-5130, a partir de critérios técnicos que, para os fins da presente análise, estritamente jurídica, são considerados válidos, foram convidadas para a apresentação de suas propostas. Da resposta a esses convites resultou a seleção, pela citada Comissão Especial, da empresa Encopav Engenharia LTDA., pelo valor de R$ 91.837.022,94 (noventa e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, vinte e dois reais e noventa e quatro centavos), por ter sido considerada a proposta mais vantajosa para o interesse público, na medida em que *"o valor ofertado é inferior ao orçamento estimado para a contratação, atendendo ao disposto nos arts. 59 e 60 da Lei nº 14.133/2021"* (fl. 5424).

Assim, tendo em vista o formato de seleção da contratada, a ausência de disputa eletrônica não constitui óbice para o processamento da dispensa de licitação ora em exame.

No que tange às **condições de habilitação (art. 72, inciso V)**, os artigos 12 a 17 da Resolução 14801/2024 do Conselho de Administração do DAER minudenciam os critérios a serem atendidos (fls. 253-256) e o Parecer da Comissão Especial de Seleção e Avaliação (fls. 5128-5130), cujo mérito sobeja o alcance da presente análise jurídica, atestou a qualificação técnica da vencedora, nos seguintes termos:

> Após análise detalhada da documentação de habilitação apresentada, constatamos que as seguintes empresas atenderam integralmente aos requisitos previstos nos artigos 12 a 17 do Capítulo VII da Resolução nº 14801, estando, portanto, habilitadas para prosseguir no certame:
> EMPRESAS/CONSÓRCIOS HABILITADOS:
> …
> • Encopav Engenharia LTDA.

Portanto, sob a perspectiva jurídica, encontra-se atendido o requisito em testilha, sendo recomendável a conferência da validade das certidões apresentadas pela empresa previamente à assinatura do contrato, cumprindo renovar aquelas que porventura estiverem vencidas.

Quanto à **autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)**, apesar das manifestações favoráveis do Diretor-Geral do DAER constantes ao longo do expediente, não consta nos autos a formalização, devendo ser registrada no momento oportuno, mediante a assinatura do Termo de Dispensa de Licitação e do próprio contrato, conferindo-se, em prosseguimento, a publicidade prevista no parágrafo único do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, sem prejuízo da divulgação exigida pelo art. 13 da Lei Federal nº 14.981/2024, *in litteris*:

> Art. 13. Todas as aquisições, contratações ou prorrogações realizadas com fundamento nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data da aquisição ou da contratação, no Portal Nacional de Contratações Públicas, e conterão:
> I - o nome da empresa contratada e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda ou o identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;
> II - o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;
> III - o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;
> IV - a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;
> V - o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos

> e, caso exista, o saldo disponível ou bloqueado;
>
> VI - as informações sobre eventuais aditivos contratuais;
>
> VII - a quantidade entregue ou prestada durante a execução do contrato, nas contratações de bens e de serviços, inclusive de engenharia; e
>
> VIII - as atas de registro de preços das quais a contratação se origina, se for o caso. § 1º O registro no Portal Nacional de Contratações Públicas deverá indicar expressamente que a aquisição, a contratação ou a prorrogação foi realizada com fundamento nesta Lei.
>
> § 2º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação ou a prorrogação do contrato, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público.
>
> § 3º Na hipótese prevista no § 2º deste artigo, será obrigatória a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 96 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato.

Portanto, constata-se a viabilidade jurídica da contratação em tela, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024, encontrando-se formalmente atendidos os requisitos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 aplicáveis e as condições impostas pelos arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 14.981/2024.

7. Da minuta de contrato.

No que diz respeito à minuta contratual apresentada nas fls. 5290-5375, consoante análise empreendida no Parecer nº 20.695/2024, deve observar as cláusulas necessárias do já transcrito art. 13 da Lei Federal nº 14.981/2024, análogo ao art. 13 da Medida Provisória nº 1.221/2024, que estava em vigor na época do referido exame jurídico, além do modelo padronizado pela Procuradoria-Geral do Estado.

Observa-se que: a minuta proposta apresenta como pendentes de preenchimento o nome da empresa contratada e o CNJP (inciso I), no cabeçalho; o prazo contratual consta na Cláusula Oitava e o valor, na Cláusula Terceira, deve ser oportunamente preenchido (inciso II), assim como o número do ato autorizativo da contratação direta (inciso III) e o número do presente PROA, no cabeçalho; a discriminação do serviço contratado deverá ser analiticamente preenchido no campo próprio da Cláusula Primeira, e o local de prestação do serviço deverá ser preenchido na Cláusula Segunda (inciso IV); o valor global do contrato deverá constar do campo próprio da Cláusula Terceira, e as condições de pagamento foram discriminadas na Cláusula Quinta (inciso V); as informações sobre eventuais aditivos contratuais (inciso VI) e a quantidade entregue ou prestada (inciso VII) serão informadas durante a execução do contrato; e o inciso VIII (*atas de registro de preços das quais a contratação se origina*) não é aplicável ao presente caso. Desse modo, constata-se que a minuta contratual, com as complementações de dados ainda pendentes, contempla os requisitos previstos na Lei Federal nº 14.981/2024.

No que diz respeito à utilização do modelo-padrão, as minutas devem ter por base o Decreto Estadual nº 55.717/2021 e a Resolução PGE nº 240/2024 e alterações posteriores (disponível em https://www.pge.rs.gov.br/minutas-de-editais-e-contratos-rs), que instituem os aludidos modelos padronizados de editais de licitação, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares no âmbito da Administração Pública Estadual.

Anote-se, por oportuno, que o § 1º do art. 1º do Decreto Estadual nº 55.717/2021 estipula expressamente que "*nos procedimentos de licitação, bem como nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, no que for cabível, a administração pública estadual adotará os modelos-padrão estabelecidos na forma do "caput" deste artigo*". Dessa norma decorre a obrigação de que a administração pública estadual planeje a contratação desde a origem com base nos modelos indicados pela Procuradoria-Geral do Estado, indicando e justificando eventuais alterações necessárias em virtude das peculiaridades do caso concreto, para fins de posterior análise de sua adequação jurídica.

Modo geral, foi utilizado o modelo previsto na Resolução nº 250/2024 desta Procuradoria-Geral do Estado para a dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia (Anexo M - Bloco 3), com as adaptações necessárias à Lei Federal nº 14.981/2024 e à utilização do regime de contratação integrada, com previsão de matriz de riscos.

Recomenda-se, contudo, que seja acrescentada a menção ao Decreto Legislativo nº 11.263/2024 e ao Decreto Estadual nº 57.905, de 11 de dezembro de 2024, no item 1.1, tendo em vista serem os atos normativos que, a partir de 1º de janeiro de 2025, permitem a continuidade da aplicação da Lei Federal nº 14.981/2024.

Outrossim, quanto ao prazo contratual, observa-se que foi utilizada, na cláusula 8.1, a previsão do *caput* do art. 15 da Lei Federal nº 14.981/2024, que limita a vigência, em regra, a 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de calamidade pública. Nada obstante, nos contratos de obras e de serviços de engenharia com escopo predefinido, o prazo de conclusão do objeto contratual poderá ser de até 3 (três) anos, conforme o § 1º do mesmo dispositivo legal, devendo a Consulente ponderar, portanto, a suficiência do prazo indicado na minuta.

Já no que concerne à prorrogação da vigência do contrato, o item 8.4. da minuta prevê que "*[a] prorrogação dos prazos de execução e vigência do contrato será precedida da correspondente adequação do cronograma físico-financeiro, bem como de justificativa e autorização da autoridade competente para a celebração do ajuste, devendo ser formalizada nos autos do processo administrativo*", enquanto o § 2º do art. 15 da Lei nº 14.981/2024 expressamente dispõe que se aplica aos contratos de escopo predefinido firmados com fundamento na referida Lei o disposto no art. 111 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual "*[n]a contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato".* Dessa forma, recomenda-se que o gestor pondere a inclusão, na minuta contratual, do texto do item 8.2 do modelo, segundo o qual "*[o] prazo de*

vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, conforme previsão do art. 111 da Lei nº 14.133/2021.".

Outrossim, a cláusula 11.1. da minuta confere o prazo de 10 (dez) dias, a contar da assinatura do contrato, para que a Contratada preste a garantia contratual. No ponto, sugere-se ponderar que a garantia seja prestada antes da data da assinatura do contrato, a fim de evitar a formalização da avença sem que esteja garantida.

8. Conclusões.

Ante o exposto, **conclui-se** que:

a. presente nos autos justificativa de interesse público, há possibilidade jurídica de contratação integrada, nos termos do art. 46, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021, para a recuperação da rodovia ERS 444, segmento de 13,28 km da rodovia, entre os km 26,05 ao km 31,07 e km 31,07 ao km 39,33.
b. sob a perspectiva jurídico-formal, os documentos técnicos apresentados como anteprojeto, com a demonstração de seu vínculo com os requisitos previstos nas alíneas do art. 6º, inciso XXIV, da Lei Federal nº 14.133/2021, atendem a exigência legal, em leitura consoante o art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, recomendando-se ao consulente: (i) certificar-se de que os documentos acostados a título de anteprojetos são suficientes para fixar os parâmetros a serem seguidos pela contratada no escorreito desempenho do seu mister; (ii) consolidar, em peça técnica unificada, a integralidade das partes que formam o anteprojeto, de modo a conferir existência e validade ao documento e evitar ulteriores questionamentos pelos órgãos de controle; (iii) dar ciência formal à contratada das das normas técnicas citadas no item 17 e subitens do Termo de Referência;
c. é juridicamente viável a contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.981/2024 (Pareceres nº 20.961/2024 e nº 20.695/2024);
d. as condições previstas no art. 3º da Lei Federal nº 14.981/2024, bem como os requisitos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 aplicáveis à contratação encontram-se formalmente atendidos, ressalvados os conteúdos técnicos cuja análise incumbe aos órgãos competentes;
e. ausência de objeção jurídica à escolha da contratada, tendo em vista o procedimento adotado no âmbito do órgão consulente, em consonância com o Decreto Estadual nº 57.034/2023, alterado pelo Decreto Estadual nº 57.698/2024, que regulamenta os arts. 72 a 75 da da Lei Federal nº 14.133/2021, e autoriza que o processamento de dispensas de licitação, cujo objeto seja destinado ao enfrentamento de impactos decorrentes do estado de calamidade pública, seja realizado sem disputa eletrônica, observando os parâmetros indicados no parágrafo único do art. 11;
f. a minuta de contrato observa o padrão instituído pelas Resoluções nº 240/2024 e nº 250/2024 da Procuradoria-Geral do Estado, com as

adaptações necessárias ao caso concreto, tendo sido realizadas recomendações pontuais, em especial: (i) seja acrescentada a menção ao Decreto Legislativo nº 11.263/2024 e ao Decreto Estadual nº 57.905, de 11 de dezembro de 2024, no item 1.1; (ii) quanto ao prazo contratual, ponderar a suficiência do prazo de um ano indicado na minuta, em vista do disposto no § 1º do art. 15 da Lei nº 14.981/2024; (iii) ponderar a inclusão de cláusula de prorrogação de vigência automática, na forma do § 2º do art. 15 da Lei nº 14.981/2024; (iv) ponderar a possibilidade de que a garantia seja prestada antes da data da assinatura do contrato;

g. em momento anterior à assinatura do contrato, os documentos e certificados de habilitação e de regularidade que porventura estejam vencidos devem ser atualizados.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 03 de janeiro de 2025.

LUCIANO JUAREZ RODRIGUES,
Procurador do Estado.

NUP 00100.000699/2024-65
PROA 24/0435-0020322-3

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5439215 e chave de acesso 0c888649 no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANO JUAREZ RODRIGUES. Data e Hora: 03-01-2025 17:18. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000699202465 e da chave de acesso 0c888649

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000699/2024-65
PROA 24/0435-0020322-3

PARECER JURÍDICO

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, no exercício da competência delegada, aprova o **PARECER** d a **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pelo **DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DAER**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria Secretária de Logística e Transportes.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

THIAGO JOSUÉ BEN,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5439259 e chave de acesso 0c888649 no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO JOSUE BEN. Data e Hora: 03-01-2025 18:14. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000699202465 e da chave de acesso 0c888649