

UMA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO DO REGIME DE CONTRATAÇÃO SEMI- INTEGRADA DE OBRAS PÚBLICAS NAS EMPRESAS ESTATAIS

A METHODOLOGY PROPOSAL FOR INSPECTION OF DESIGN BUILD IN STATE- OWNED COMPANIES CONSTRUCTION CONTRACTS

Eduardo Real de Souza¹

Rafael Eisfeld Santos²

Resumo: O trabalho visa propor uma metodologia de fiscalização de obras públicas, em que seja adotada, como regime de execução, a contratação semi-integrada, pelos órgãos de Controle Externo. Em essência, será trazida à luz a importância de o regulamento interno de licitações e contratos das empresas estatais versar sobre a temática, vez que compete a este normativo a adaptação das cláusulas abertas e dos conceitos indeterminados aduzidos na Lei 13.303/16 sobre a matéria à realidade prática dessas entidades. Dentre fatores que reclamam a adaptação deste normativo geral e abstrato à conjuntura de cada empresa estatal estão, por exemplo, seu ramo de atuação, habitualidade de execução de obras, nível de competitividade e inovação tecnológica do mercado, entre outros. Neste desiderato, este artigo se propõe a revisitar a conceitualização desses institutos para, a seguir, compatibilizá-los ao Controle Externo.

Palavras-chave: Obras Públicas. Contratação Semi-Integrada. Regulamento Interno de Licitações e Contratos. Lei das Estatais.

Abstract: This article aims to propose a methodology for the inspection of public works by public inspection entities, in which semi-integrated contracting routine is adopted. In essence, it will be highlighted the importance of the internal normative of bids and contracts of state-owned companies to deal with the theme, since we understand that it is up to this norm to adapt the open clauses and the indeterminate concepts introduced by 13.303/16 on the matter to the practical reality of these entities. Among the factors that demand the adaptation of this general and abstract normative to the conjuncture of each state-owned company are, for example, its market segment, familiarity with that sort of construction, level of competitiveness and technological innovation of the market, among others. In this regard, this article proposes to revisit the conceptualization of these institutes to suit them for inspection.

Keywords: Public Construction. Design Build. State-Owned Companies Legislation.

1 Analista de Controle Externo – Engenharia Elétrica no Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR). Graduado em Ciências Contábeis. Discente em Direito (UFPR). eduardo.real@tce.pr.gov.br.

2 Engenheiro Civil formado pela UTFPR, Pós-graduado em Engenharia de Campo Qualidade pela PUC-PR e em Estruturas Metálicas pela Unicid. Atuou como servidor público na Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande e no Exército Brasileiro. Atuou no setor privado como engenheiro responsável pela execução, planejamento e orçamento de vários empreendimentos. Atualmente é Analista de Controle Externo no TCE-PR. rafaeisfeld@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A despeito de não consistirem em inovação da Lei das Estatais, vez que a Contratação Integrada, e apenas ela, já havia sido consignada em legislações pretéritas, parece razoável deduzir que os regimes de execução de obras públicas por Contratação Semi-Integrada e Integrada ganharam ainda mais destaque desde a entrada em vigência da Lei 13.303/16. Reforça esta tese a inafastável preferência esposada na Lei das estatais pela Contratação Semi-Integrada como regime de contratação padrão. É que o art. 42, §4º preconiza que o regime a ser adotado numa obra pública realizada por empresa estatal será, em regra, a Contratação Semi-Integrada. Expõe ainda que a adoção de outro regime deve ser devidamente justificada no procedimento.

Ainda corroborando a relevância da matéria, é oportuno lembrar a previsão destas espécies de contratação na novel Lei das Licitações (art. 46, V e VI, Lei 14.133/21), pelo que é de se supor que estes institutos se revestirão de ainda mais importância prática nos próximos anos.

Paradoxalmente, contudo, a interpretação dos dispositivos atinentes ao tema na Lei das Estatais não permite uma clara delimitação das condições fáticas e pressupostos legais, mormente nível de detalhamento dos projetos técnicos, para que a empresa estatal utilize tais institutos. Nesta toada, há que se ressaltar a dificultosa definição de determinados conceitos legais pertinentes à matéria, como “liberdade de as contratadas inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas” (art. 42, §1º, c), ou do que viria a ser execução da obra “com diferentes metodologias ou tecnologias” (art. 43, V), em linha com os mandamentos legais para as contratações semi-integradas.

A rigor, há que se reconhecer a impossibilidade de um normativo abstrato e genérico, como a Lei ordinária 13.303/16, adentrar nos meandros de cada espécie de obra a ser executada pelas diversas espécies de estatais existentes no Brasil para melhor delimitar aquelas cláusulas abertas e conceitos indeterminados. Ora, deve-se atentar para a miríade de ramos de atuação de empresas controladas por entes estatais, os quais perpassam desde elétricas, saneamento, infraestrutura portuária até transporte ferroviário e agropecuária.

É com esopeque nesse entendimento – inviabilidade de a própria Lei das estatais prever pormenorizadamente a conjuntura de cada estatal para especificação dos pressupostos de enquadramento nos regimes de execução por contratação semi-integrada – que o presente artigo pretende trazer a lume o papel a ser desempenhado pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos na conformação desses institutos ao normativo legal. Salienta-se, desde já, que este documento, cuja elaboração é obrigatória para estatais (art. 40, Lei 13.303/16), tem o condão de desempenhar relevante papel na definição dos parâmetros e apoio aos projetistas quando na

definição, em fase interna da licitação, do regime de contratação de uma obra pública para cada empresa estatal. Destarte, sem querer entrar em maiores detalhes neste ponto do trabalho, entendemos que apenas um documento elaborado pela própria estatal contratante da empreitada poderia definir os contornos para utilização dessas previsões legislativas. Com relação a importância do regulamento interno de licitações normatizar os procedimentos específicos de cada estatal, Dawison Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres (2018) trazem o seguinte entendimento:

A realidade comercial de uma estatal que atua explorando atividade econômica, em regime de competição, pode ser bem diferente de uma que presta serviço público em regime de monopólio. Outrossim, uma empresa que trabalha com fornecimento de gás tem peculiaridade diferentes, em comparação a outra que atua com tecnologia da informação, cujas nuances também se distanciam daquelas vivenciadas por uma estatal que atua na área de caldeiraria pesada ou por outra que atua com saneamento básico.

Diante da diversidade de atuação de nossas estatais, os desafios vivenciados também se apresentam diversificados, envolvidos que estão em uma realidade riquíssima pelas peculiaridades de cada mercado, de cada área de atuação. A regulamentação é uma oportunidade para que a estatal possa normatizar procedimentos específicos, adequados a suas realidades negociais. (BARCELOS; TORRES, 2018, p. 268).

A fim de melhor caracterizar o entendimento acerca do tema, o presente trabalho foi elaborado a partir de uma breve exposição da matéria legal atinente ao Regulamento Interno das estatais, seguida por algumas notas conceituais sobre Projeto Básico, Projeto Executivo e Regime de Contratação Semi-Integrada (em especial, o entendimento quanto ao fracionamento da obra em dois grupos de serviços: suscetíveis e insuscetíveis de inovações), perpassando, inclusive, uma comparação com o que previa a Lei 8.666/93; para, ao fim, aduzir uma proposta de metodologia de fiscalização, pelos órgãos de Controle Externo, de obras públicas elaboradas por empresas estatais com base na Contratação Semi-Integrada.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Com amparo no magistério de Patrícia Nohara e Alessandro Octaviani (2019), é possível aferir a relevante função suplementar que desempenha o Regulamento Interno de Licitação e Contratos nas Empresas Estatais. Assim, ao mesmo tempo em que este instrumento não pode afrontar as disposições legais, numa atuação *contra legem*, há que se reconhecer a margem de atuação conferida pelo legislador

aos administradores públicos para complementar e detalhar as previsões legais à realidade de cada estatal. Aduzem os doutrinadores, além do compromisso com a Lei 13.303/16, o papel desempenhado por aquele normativo no cumprimento de relevantes mandamentos constitucionais:

Os regulamentos internos de licitações e contratos são um dos instrumentos privilegiados para as estatais concretizarem as funções constitucionais às quais estão submetidas, criando critérios técnicos, econômico-sociais e jurídicos que materializem e tornem rotina, em sua prática diária, os mandamentos mais amplos da Ordem Econômica. (OCTAVIANI; NOHARA, 2019, [s.p]).

Reconhece-se, ademais, que numa leitura apressada do art. 40 da Lei 13.303/16, poder-se-ia imaginar que o rol previsto em seus incisos englobaria de forma taxativa as matérias a serem tratadas pelo Regulamento Interno. Contudo, há que se atentar para a inserção dos vocábulos “especialmente quanto a” no *caput* do artigo, pelo que é possível deduzir que a listagem trazida em seus incisos constitui rol meramente exemplificativo. Assim, da interpretação do artigo legal é possível depreender que não há óbice a que os administradores de estatais tragam no Regulamento Interno outras matérias além daquelas previstas no artigo 40 da Lei. Colaciona-se, a seguir, o texto legal para elucidação do tema:

Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

- I - glossário de expressões técnicas;
- II - cadastro de fornecedores;
- III - minutas-padrão de editais e contratos;
- IV - procedimentos de licitação e contratação direta;
- V - tramitação de recursos;
- VI - formalização de contratos;
- VII - gestão e fiscalização de contratos;
- VIII - aplicação de penalidades;
- IX - recebimento do objeto do contrato. (BRASIL, 2016).

Destarte, entendemos não haver impedimento algum (quicá pudéssemos até pensar que seria salutar) para o administrador público de empresa estatal consignar, em Regulamento Interno de Licitações e Contratos, previsões específicas de aplicação do instituto de Contratação Semi-Integrada, ainda que o legislador não haja elencado esta matéria no rol do conteúdo a ser versado no regulamento de cada entidade, a respeito disto é possível concluir que “Este elenco não é exaustivo. O regulamento interno deve ser percebido como um instrumento para adequar as regras, genericamente criadas pelo legislador, às especificidades da estatal.” (BARCELOS; TORRES, 2018, p. 268).

Desta forma, resta evidente que a regulamentação da Lei aos ditames fáticos e mercadológicos de cada estatal aporta segurança jurídica aos projetistas de obras, especialmente no que tange à, muitas vezes, tormentosa compatibilização do regime de contratação semi-integrada ou integrada aos demais institutos atinentes à contratação e execução de uma obra pública, a saber: nível de detalhamento dos projetos técnicos, orçamentação, medição, fiscalização, alteração unilateral do contrato, entre outros.

2.2 DAS DEFINIÇÕES DE CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA E PROJETO EXECUTIVO E DA CONFRONTAÇÃO COM AS PREVISÕES DA LEI 8.666/93

Como esposado anteriormente, uma das grandes inovações trazidas pela Lei 13.303/16, em relação aos regimes de contratação estabelecidos na Lei 8.666/93, é a possibilidade de utilização da **contratação semi-integrada**.

Em resumo, pode-se entender este tipo de regime como uma forma de contratação de obras e serviços de engenharia pela qual se transfere a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo para a contratada. De forma que a licitação é lastreada tão somente no Projeto Básico. Entrementes, é possível extrair da Lei das Estatais que a contratação semi-integrada confere maior margem de liberdade às empresas contratadas para que, dentro de estritas condições descritas na Lei, no Regulamento Interno de Licitações e Contrato da entidade e no Edital, proceda a alterações no projeto básico no fito de adaptá-lo como projeto executivo.

A despeito do relativo curto prazo de vigência, pode-se dizer que o regime de contratação semi-integrada proporcionou uma oportunidade de melhoria nas contratações de obras públicas, uma vez que, dependendo do objeto a ser contratado, oportuniza-se que os agentes privados, atuantes em mercado competitivo e especialistas na execução de um determinado tipo de obra, também apórtam inovações às contratações públicas. De forma que, reconhece-se, intuitivamente, a vantajosidade para a Administração em estabelecer uma abertura às definições de seus projetos de obras públicas a fim de capturar inovações advindas do mercado.

Ora, não parece desarrazoado supor que as empreiteiras e prestadoras de serviços de engenharia possam oferecer inovações e otimizações na metodologia de execução de obras públicas, ainda que reconheçamos a inegável capacidade do corpo técnico das empresas estatais.

Prosseguindo no roteiro de conceituação de institutos pertinentes à matéria, apesar do obscurantismo que pode permear sua definição, **projeto executivo** pode ser entendido como o conjunto de peças gráficas e especificações que determinam as metodologias construtivas e os materiais que serão aplicados no objeto licitado. Nesta esteira, há que se enaltecer o papel crucial desempenhado pelo projeto executivo em

termos de otimização da construção. Tomemos como exemplo a construção civil, ramo da engenharia que, inegavelmente, possui uma infinidade de metodologias construtivas que se diferenciam basicamente pela especialização da mão-de-obra empregada e a diversidade dos materiais e equipamentos de execução. A despeito da variedade de técnicas, pode-se imaginar que todas, ao final, teriam o condão de produzir um mesmo objeto apto a atender todas as necessidades do usuário, ainda que com mudanças em relação aos prazos e custos de execução.

Em outras palavras, mesmo que o produto de uma obra pública possa ser alcançando de diferentes maneiras, os métodos executivos para se chegar lá podem distinguir sobremaneira. De seu turno, parece inequívoco que as diferentes opções de execução impactam diretamente, ao menos, no custo, prazo, estimativa de custo futuro de manutenção e qualidade da obra.

Exemplificando esta miríade de possibilidades e os impactos na eficácia e eficiência de uma obra da construção civil, consideremos a construção de uma edificação térrea, voltada à utilização como escritório. É possível pensar em diversos métodos construtivos, como concreto armado convencional, alvenaria estrutural, estrutura metálica, drywall, wood frame, ou ainda a combinação de duas ou mais destas metodologias citadas para se alcançar o fim a que se destina a construção. De modo que, após a conclusão da obra, independentemente da metodologia utilizada, seria possível manter o mesmo padrão arquitetônico sem alterações significativas para o usuário final do escritório. Todavia, neste exemplo, a escolha da metodologia construtiva impactaria fortemente o prazo de execução, a vida útil da edificação, além dos custos de construção e de manutenção.

Abstraindo o exemplo para o mundo das obras públicas realizadas por estatais e suas complexidades, é possível depreender que a equipe técnica da empresa estatal, por mais capacitada tecnicamente que seja (aqui repisa-se o entendimento de que, efetivamente, o corpo técnico das estatais brasileiras é, em regra, altamente capacitado), poderia não vislumbrar todas as possibilidades de técnicas construtivas e seu impacto no custo, qualidade, prazo e manutenção do produto da obra. É que pode acontecer de se tratar de objeto complexo – ou mesmo ordinário, mas em constante evolução tecnológica – pelo que a equipe técnica da estatal pudesse ter dificuldade em se especializar em todas as alternativas ou mesmo compará-las em fase de planejamento da obra.

É neste cenário de alargamento do espectro de soluções tecnológicas que a contratação semi-integrada ganha relevo. Assim, oportuniza-se às equipes técnicas das estatais a oportunidade de estabelecer um “diálogo”, em fase de procedimento licitatório, com o mercado especializado naquele tipo de obra e atrair múltiplas opções sem prévia exclusão de nenhuma alternativa inovativa.

Ao contrário da novel metodologia trazida pelo regime de contratação em comento, a antiga Lei Geral de Licitações, Lei 8.666/93, tentou preencher a

necessidade sempre premente de escolha da melhor metodologia construtiva ao imputar esta responsabilidade exclusivamente para a Administração Pública quando da elaboração do Projeto Básico, como pode ser observado no artigo 6º desta Lei, especialmente no trecho que se demonstra:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações **que assegurem os melhores resultados para o empreendimento**, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Não se discute a importância de a Administração Pública ter o dever de contratar uma obra através das metodologias construtivas “que assegurem os melhores resultados para o empreendimento”. Contudo, quando o legislador determinou que toda a responsabilidade pela definição técnica da obra repousasse sobre a equipe técnica da Administração, na prática, inviabilizou a efetivação deste procedimento em praticamente todas as contratações. É que, a rigor, para cumprir este mandamento legal, seria necessário que a equipe projetista estivesse inserida no mercado da construção civil, vivendo as mais diversas metodologias construtivas diariamente, através do contato com fornecedores, desenvolvimento de projetos e acompanhamento da execução, algo incompatível com a função de uma equipe técnica de empresa estatal.

Vale a pena frisar que, em muitos casos, mesmo para uma empresa privada na área de construção civil seria difícil atender este requisito em todas as construções, dadas a segmentação do mercado e a especialização das empresas em nichos específicos de mercado, v.g. pavimentação, construção civil convencional, construções secas, estruturas metálicas etc.

Ressalta-se, todavia, que não se nega o fato de haver situações ao qual este antigo modo de se assumir a responsabilidade pela completude do projeto recaia unicamente sobre o corpo estatal possa ser alcançado, senão vejamos o exemplo de uma Prefeitura acostumada a contratar obras cujo objeto seja pavimentação urbana. Partindo desta premissa, é bem provável tal Prefeitura ter em seu quadro profissional, técnicos que dominam as melhores metodologias construtivas que envolvem a pavimentação urbana e, por isto, quando da elaboração de um projeto básico, cujo objeto seja pavimentação,

saberão selecionar aquilo que o mercado pode fornecer de melhor. Entretanto, na hipótese desta mesma Prefeitura necessitar planejar a construção de um ginásio poliesportivo, por exemplo, possivelmente faltariam habilidades técnicas de sua equipe para elaborar um projeto básico com a melhor metodologia construtivas disponível em seu mercado local, conforme ainda preconiza a Lei 8.666/93.

Com a inexorável impossibilidade de a equipe técnica de uma empresa estatal dominar de forma pomenorizada todas as constantes inovações tecnológicas do mercado em que atua, ante o descompasso ocasionado pela assimetria informacional existente entre mercado e Administração Pública, a opção pela contratação semi-integrada veio justamente para suprir esta disfuncionalidade, permitindo a otimização de todas as contratações de obras e serviços de engenharia. É que este regime permite que a responsabilidade em selecionar a melhor metodologia construtiva não recaia mais exclusivamente na Administração Pública. Assim, desde que bem lastreada no regulamento interno de licitações e contratos, uma empresa estatal poderia “convocar”, no instrumento convocatório de uma licitação de obra ou serviço de engenharia, o aporte de inovação em predeterminadas parcelas do objeto licitado.

Nesta senda, não seria desarrazoado pensar que a adequada utilização do regime de execução por contratação semi-integrada atenda ao mandamento constitucional da Eficiência (CF, art. 37, *caput*), na medida em que se torna importante ferramenta apta a oferecer à equipe responsável pelas obras públicas de uma empresa estatal a oportunidade de adequar os projetos dos empreendimentos estatais às melhores tecnologias disponíveis no mercado.

Diante do exposto, ficam evidentes a inovação e a mudança de cultura na contratação de obras e serviços de engenharia trazidas pela Lei 13.303/16, mormente quando este normativo estabelece o novo regime de contratação semi-integrada. Como dito anteriormente, este regime proporciona que a Administração Pública maximize a qualidade de suas contratações através da possibilidade do uso de um regime que flexibiliza a execução do projeto básico, através da transferência da elaboração dos projetos executivos e definição de diferentes metodologias ou tecnologias de execução para empresa contratada. Todavia, é de se ressaltar que esta oportunidade de otimização na contratação de obras públicas corre o risco de se perder se o instituto da contratação semi-integrada não for devidamente planejado, justificado e publicitado no instrumento convocatório.

2.3 DO PROJETO BÁSICO EM CONTRATAÇÕES SEMI-INTEGRADAS

Trazidas breves contextualizações acerca do regulamento interno, contratação semi-integrada e projeto executivo, faz-se oportuno, neste ponto, dissertar sobre o relevantíssimo instituto do Projeto Básico, o que impactará diretamente na proposta de metodologia de fiscalização da contratação semi-integrada.

De início, cumpre destacar que a definição dada pela Lei 13.303/16 para o instituto é análoga àquela da Lei n. 8.666/1993, trazendo a mesma necessidade de que o Projeto Básico seja composto pelas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, conforme exposto no artigo 42º da Lei 13.303/16, transcrito abaixo:

VIII - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a **assegurar os melhores resultados** para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Ou seja, pela definição de projeto básico dada pela Lei das Estatais, este deveria, entre outras coisas, indicar as melhores técnicas construtivas para a edificação do objeto, algo que vai em sentido oposto ao que preconiza a utilização da contratação semi-integrada.

Como indicado alhures, este novo regime de contratação parece se coadunar com as situações nas quais a Administração Pública não tem condições de definir “os melhores resultados para o empreendimento”, permitindo que parcela desta responsabilidade seja transferida à empresa contratada, a qual ficaria responsável pela elaboração do projeto executivo e conseqüentemente pela determinação das melhores metodologias construtivas.

Neste ponto, resta duvidoso se o legislador, deliberadamente, consignou conceito aberto, logo adaptável, para Projeto Básico a ser utilizado a todos os regimes de contratação ou que lhe faltou uma tratativa especial com relação ao tema. Quiçá, a primeira alternativa se coaduna melhor com o espírito da Lei e com a margem de atuação do administrador da estatal quando da delimitação conceitual do instituto pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos.

É que a contratação semi-integrada pode ser entendida como o regime de execução que conjuga as características dos regimes tradicionais (Empreitada por Preço Unitário, por Preço Global, Tarefa e Empreitada Integral) e do regime de contratação Integrada, cuja marca distintiva é a presença de anteprojeto, tornando prescindível o projeto básico. O Tribunal de Contas da União (TCU) já trouxe entendimento semelhante a respeito do regime de contratação semi-integrado: “A

contratação semi-integrada, inovação trazida pela Lei das Estatais, configura, na prática, um regime misto entre a contratação integrada e a empreitada, seja por preços unitários ou por preço global”. (BRASIL, 2021, p. 6).

Em outras palavras, é possível concluir que o conjunto de elementos necessários e suficientes para uma contratação semi-integrada deveria conter características: (i) do Projeto Básico naquelas frações do objeto que não admitem inovação, logo, que devem ser muito bem definidas previamente pela Administração Pública e (ii) de Anteprojeto para aquelas frações do objeto em que se admitirá inovação tecnológica ou distinta metodologia executiva.

Como breve nota descritiva, o Anteprojeto, instituído a ser aplicado exclusivamente ao regime de contratação integrada, pode ser entendido, de acordo com a Lei aqui em discussão, como uma “peça técnica com todos os elementos de contornos necessários e fundamentais à elaboração do projeto básico”. Ou seja, o anteprojeto é um documento que detém menos detalhes que o projeto básico, mas que está apto à caracterização da pretensão contratual.

Outro aspecto que a Lei das estatais traz no sentido de afastar o entendimento de Projeto Básico segundo a Lei 8666/93, no que tange às contratações sob o regime de contratação semi-integrada, é quanto à elaboração do orçamento de referência. É que para este regime de contratação, admite-se a mesma tratativa dada ao regime de contratação integrada, conforme pode ser observado no Art. 42º, § 1º, II abaixo listado:

§ 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do *caput* deste artigo restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos:

...

II - O valor estimado do objeto a ser licitado será calculado com base em valores de mercado, em valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou em avaliação do custo global da obra, aferido mediante orçamento sintético ou **metodologia expedita ou paramétrica**; (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Ou seja, a partir do excerto legal transcrito, pode-se aferir que, em contratações semi-integradas a determinação do valor máximo da licitação admite utilização de metodologias mais flexíveis quanto à margem de precisão do custo estimado do objeto da licitação, em oposição à exigência de orçamento detalhado para os outros regimes de contratação. Com relação a esta margem de erro atinente às técnicas de orçamentação, vejamos aquilo que o Instituto Brasileiro de Auditoria de Engenharia (IBRAENG) em sua orientação técnica OT-004/2016- IBRAENG consigna:

Tabela 1 - Precisões e margens de erros dos diversos tipos de orçamentos de engenharia

Tipo de Orçamento	Precisão	Margem de Erro (para mais ou para menos)
Expedito (com base na unidade de construção)	75% a 80%	20% a 25%
Preliminar/ Paramétrico (com base no anteprojeto)	80% a 85%	15% a 20%
Detalhado (com base no projeto básico)	90%	10%
Detalhado (com base no projeto executivo)	95%	5%

Fonte: IBRAENG, 2016.

Constata-se, deste modo, que as metodologias expedita e paramétrica admitem uma margem de erro que varia de 15% a 25%, superior aos tradicionais 10% admitidos quando a orçamentação é baseada em um Projeto Básico. Destarte, a contratação semi-integrada aceita as técnicas orçamentárias expedita e paramétrica, as quais comportam metodologias de orçamentação incompatíveis com o nível de detalhamento de um projeto básico.

Assim, tem-se instaurada uma certa antinomia no tocante à contratação semi-integrada na Lei das Estatais que, ao mesmo tempo em que exige Projeto Básico para caracterização da obra ou serviço, oportuniza técnicas com maior margem de erro na orçamentação. De modo que, para as licitações em regime de contratação semi-integrada: ou (i) se exige nível de detalhamento adequado às diretrizes legais para elaboração de Projeto Básico, com o que seria possível elaborar um orçamento com nível de precisão bastante satisfatório, pelo que não mais seria razoável, ante o melhor interesse público, as técnicas de orçamentação paramétrica ou expedita (inteligência do art. 42º, § 1º, II transcrito acima); ou (ii) aceita-se, na contratação semi-integrada, a utilização destas técnicas orçamentárias com flexibilização da exigência de detalhamento do Projeto Básico nas frações da obra passíveis de inovação ou de otimização executiva; exigindo, contudo, orçamentação e detalhamento do Projeto Básico nos moldes tradicionais para o restante da obra. Parece ser mais consentânea com o novel regime de contratação a segunda interpretação.

A respeito da compatibilidade da elaboração do orçamento com a definição de projeto básico em contratações semi-integradas Marçal Justen Filho (2017) traz a seguinte reflexão:

Tal regime também abre margem para que a estatal contratante não tenha um orçamento definitivo elaborado no momento do lançamento do edital – o que de certo modo se contrapõe a exigência de definição quantitativa, no projeto básico, dos serviços que serão executados. A princípio, tanto a empresa estatal, como os licitantes deverão lidar com estimativas de preços, sendo que o orçamento será fechado apenas por ocasião da elaboração do projeto executivo pelo contratado. Fato é que a interpretação do art. 43, V demanda que a estimativa de preços se aproxime do orçamento que será praticado no contrato. (JUSTEN FILHO, 2017, [s.p]).

Ressaltamos, todavia, que o entendimento pelo qual a contratação semi-integrada comporta uma margem de erro superior aos demais regimes de contratação, justificada pela previsão legal de possibilidade de elaboração de orçamento paramétrico ou expedito naquele regime, merece prosperar tão somente em parcela dos serviços constituintes da obra, correspondente às frações suscetíveis de inovação devidamente delimitadas no edital.

Assim, é possível concluir que ao permitir a utilização das técnicas orçamentárias expedita e paramétrica, na contratação semi-integrada, a Lei 13.303/16 consigna aos projetistas das estatais a conveniência de que o nível de detalhamento dos projetos referentes à parcela do Projeto Básico em que cabe inovação tecnológica seja compatível com a margem de erro admitida para aquelas técnicas.

Se assim não fosse, não faria sentido a Lei permitir uma técnica orçamentária com precisão inferior e, ao mesmo tempo, exigir elevado detalhamento dos projetos técnicos.

Diante da aparente antinomia da Lei, ou no mínimo falta de detalhamento legal quanto à definição de Projeto Básico em regime semi-integrado, grande é o desafio do Controle Externo para auditar obras ou serviços nesta modalidade de contratação.

2.4 DA LIBERDADE DE INOVAÇÃO EM CONTRATAÇÕES SEMI-INTEGRADAS

Outro ponto que pode ser de interpretação controversa em relação à adoção do regime de contratação semi-integrada é o entendimento de que uma das premissas para utilização deste regime é o dever da estatal delimitar, dentro do escopo da obra, os serviços para os quais a contratada terá liberdade para inovar.

Quanto ao tema, adiantando as exposições que se seguirão, parece razoável aduzir que a ausência, no instrumento convocatório da licitação, de previsão delimitativa da margem de atuação das licitantes, desnaturaria a categoria da contratação semi-integrada.

A despeito da conclusão lógica esposada anteriormente, à luz da Lei 13.303/16, a liberdade em inovar como uma das premissas para adoção deste regime de contratação não se encontra tão evidente nos mandamentos legais pertinentes ao tema. Nesta senda, vejamos a definição do regime de contratação semi-integrada estabelecido no inciso V do art. 42 aqui disposto, o qual, em primeira leitura, parece não enfrentar a questão da necessidade de inovação:

Art. 42, V - contratação semi-integrada: **Contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo**, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º e 3º deste artigo; (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Em sintonia, o inciso V do art. 43, da mesma peça legislativa, consigna uma definição complementar para o regime de contratação semi-integrada, cujo conteúdo coloca um pouco mais de luz sobre a possibilidade de inovação, por parte da contratada, com relação às metodologias e tecnologias:

Art. 43. Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:

[...]

V - contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia **que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias;** (BRASIL, 2016, grifo nosso).

A definição dada por estas disposições transcritas estabelece que o referido regime de contratação deve ser usado em obras e serviços de engenharia que possam ser executados “com diferentes metodologias e tecnologias”, o que parece não ser particularmente algo distintivo deste regime. É que, como visto anteriormente, em geral, as obras podem ser executadas através de diferentes metodologias ou tecnologias e, mesmo assim, chegar a um mesmo resultado.

Deste modo, resta implícito no regramento legal que o regime de contratação semi-integrada se aplica nos casos em que a empresa contratada tem liberdade para definir qual a melhor metodologia ou tecnologia a ser utilizada em uma fração do objeto. Repisa-se, parece ínsito a este regime de contratação que a contratada, dentro de critérios resguardados pelo edital e pelo regulamento interno das estatais, terá autonomia para sugerir e aprovar junto à equipe técnica da contratante inovações nas frações da obra previamente especificadas no instrumento convocatório.

Nesta senda, outro ponto crucial da implantação adequada do regime de contratação em tela diz respeito à matriz de riscos. Este documento pode ser entendido, nas contratações de obras públicas, como uma cláusula contratual obrigatória na qual deve estar estabelecido, entre outras coisas, a qual parte contratual caberá os riscos atinentes aos principais serviços quando de sua execução. Reveste-se de importância quando inserida no contexto das contratações semi-integradas, vez que deve especificar expressamente quais as frações passíveis de inovação ou não. Os reflexos desta previsão são inúmeros, v.g. impossibilidade de aditamento contratual das frações da obra alocadas à contratada, nulidade de assunção pela entidade contratante dos riscos atinentes a estas mesmas frações, entre outros. A definição legal trazida pela Lei das Estatais para esse instituto é:

Art. 42. X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro

decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

[...]

b) **estabelecimento preciso das frações** do objeto em que **haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) **estabelecimento preciso das frações** do objeto **em que não haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação. (BRASIL, 2016, grifos nosso).

Interessante notar a previsão legal de que, nas frações em que haverá liberdade de inovação, ter-se-á uma obrigação de resultado. Ao passo que, nas frações em que a contratada deverá seguir estritamente o projeto básico, a obrigação será de meio. Andou muito bem o legislador neste ponto, vez que é razoável assumir que na parcela em que a contratada assumiu o risco pela sua proposta de inovação, sua responsabilidade torna-se objetiva de resultado. Já nas parcelas em que a estatal tenha delimitado, através de projetos detalhados, o objeto a ser construído, a responsabilidade cinge-se ao cumprimento do que consta nos projetos.

De sorte que, em linha com a Teoria dos Motivos Determinantes, uma vez delimitada na matriz de riscos quais as frações serão suscetíveis ou não de inovação pelas contratadas, a empresa estatal estará vinculada ao especificado no instrumento convocatório. A fim de resguardar seu interesse, parece oportuno que a entidade licitante preveja critérios de aprovação das propostas inovativas a serem apresentadas pela contratada, entre outros fatores tratados na seção que versa sobre propostas de metodologia de fiscalização do tema pelos órgãos de Controle Externo.

Diante dos fatos aqui abordados, resta conclusivo que no momento em que a estatal for avaliar qual o regime de contratação que mais se adequa ao objeto a ser executado, a opção pela escolha da contratação semi-integrada, ainda que à luz da Lei 13.303/16 não esteja claro, traz consigo o dever de a estatal, em uma fração do objeto, transferir para contratada a possibilidade de inovação nas soluções metodológicas ou tecnológicas.

2.5 SUGESTÃO DE METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO DO REGIME DE CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA À LUZ DA LEI 13.303/16

Uma vez traçadas as principais diretrizes concernentes aos institutos do regulamento interno de licitações, de projeto básico e executivo e de matriz de riscos, perpassando pelo entendimento a respeito da margem de atuação conferida pelo

legislador às contratadas no regime de contratação semi-integrada, impende, nesta seção, traçar algumas propostas de fiscalização pelos órgãos de Controle Externo sobre estes temas.

Reconhece-se, desde já, que o propósito não é exaurir as trilhas de auditoria, mas tão somente, esposar sugestões e pontos de atenção quando da atuação do Controle Externo em fiscalizações contendo obras nesse regime de contratação.

Neste viés, tendo em vista: i) as particularidades inerentes a cada empresa estatal a ser fiscalizada, dentre as quais: especialização e expertise das potenciais contratadas do setor e competitividade do mercado de atuação da estatal; ii) a imposição legal, advinda do art. 40 da Lei 13.303/16, cujo rol, repisa-se, é exemplificativo, acerca da elaboração de regulamento interno que detalhe e adapte o conteúdo desse normativo geral e abstrato à realidade mercadológica e técnica da empresa estatal, iii) que a técnica legislativa dos dispositivos legais atinentes aos regimes de contratação, anteprojeto, projeto básico e executivo e, mesmo, matriz de riscos, ter adotado cláusulas abertas e conceitos indeterminados, os quais reclamam complementação normativa; as equipes de auditoria que se debruçarem sobre o tema alcançariam resultados mais efetivos, mormente em se tratando de controle concomitante, se concentrassem seus esforços no cotejamento entre a previsão do regulamento e o conteúdo do Projeto Básico, Anteprojeto e Matriz de Riscos constantes do Edital da licitação. De sorte que competiria, *prima facie*, à própria empresa estatal trazer contornos mais precisos e adaptados ao seu contexto do que entende por inovação tecnológica e seu desdobramento nos diversos institutos aqui retratados. É que, à primeira vista, soa mais complicada a tarefa de se perquirir se o objeto da licitação ou do contrato contém margem de inovação tecnológica ou otimização da fase executiva, de sorte que a delimitação em um documento publicitado como o Regulamento Interno de Licitações e Contratos facilitaria, sobremaneira, o controle da compatibilidade do projeto básico ao regime de contratação semi-integrada.

Pelo exposto ao longo do desenvolvimento deste trabalho, não parece desarrazoado cogitar que o conceito de Projeto Básico tenha passado por alteração conceitual, no que tange às contratações semi-integradas, o que atrai a necessidade de o Controle Externo alterar, por consequência, sua praxis fiscalizatória. É que, é possível concluir que na parcela da obra, devidamente individualizada em edital e em correspondência aos ditames do regulamento interno de licitações e contratos, que faculta à contratada a possibilidade de alteração do método executivo ou inovação tecnológica, o nível de detalhamento dos projetos técnicos e orçamento seja inferior em relação ao detalhamento do restante do objeto. Aliás, como exposto alhures, ao admitir a utilização das técnicas orçamentárias expedida e paramétrica para a contratação semi-integrada, não parece razoável exigir que os projetos técnicos estivessem detalhados como se exigiria para situações nas quais seria possível a elaboração de orçamento detalhado.

Como exposto anteriormente, entendemos ser o regime de contratação semi-integrada uma conjunção dos regimes tradicionais (Preço Unitário, Preço Global, Tarefa) com o regime de contratação integrada. A primeira corresponde às parcelas da obra em que é possível a delimitação do objeto em níveis adequados e suficientes de precisão, ao passo que a segunda se coaduna com a parcela da obra em que seja passível a inovação tecnológica ou de método executivo.

Nesta toada, seria possível pensar em marcos de fiscalização de um edital de obra pública em que seja utilizado o regime de contratação semi-integrada, o que, insistimos, é o regime padrão (preferencial) adotado pela Lei 13.303/16. De forma que se, na análise de um procedimento licitatório de obra pública de uma estatal, a equipe de auditoria se deparar com o silêncio do instrumento convocatório acerca do regramento do regime de contratação, deverá considerar tratar-se do padrão legal.

Retomando a concepção dos marcos de fiscalização de uma licitação de obra ou serviço de engenharia lastreado nesse regime de contratação, seria recomendável que a equipe de auditoria verificasse:

- i) Primeiro, se houve delimitação no instrumento convocatório das frações da obra passíveis de sofrerem otimização inovativa³. Em não havendo, *prima facie*, o instrumento convocatório restará inquinado de vício insanável, vez que a ausência dessa delimitação pode prejudicar a cognição dos interessados quanto ao objeto licitado e, com mais gravidade, embaraçar a elaboração de suas propostas, o que, claramente, vai contra o interesse público; Caso tenha havido delimitação no edital de parcelas da obra ou serviço de engenharia suscetíveis de serem alteradas, em virtude da oferta pelo mercado de inovação tecnológica ou otimização executiva, compete, entre outros, à equipe de auditoria a verificação da correspondência entre esta parcela designada em edital com o que o Regulamento Interno de Licitações e Contratos prevê como causas a justificar uma licitação naqueles regimes de execução. É que, hipoteticamente, pode ser que a equipe técnica responsável pela elaboração da documentação do edital tenha utilizado serviços não relevantes para os negócios das estatais como justificativa para enquadramento nos regimes de execução em comento. Por exemplo, em se tratando de uma reforma de uma estação de tratamento de água de uma empresa estatal de saneamento, não parece trazer grandes benefícios ao interesse público uma alteração tecnológica no serviço de colocação de grama ou asfaltamento da estação. É por este motivo que defende-se, desde a primeira seção deste trabalho, a necessidade de o regulamento interno

³ Entendemos que – a despeito da definição de contratação semi-integrada não consignar expressamente o termo inovação, como o fez a integrada – pode-se utilizar aquele termo para ambas modalidades de regime de execução na esteira de outras previsões legais, como quando a Lei trata da matriz de riscos trata da delimitação clara das frações que poderão ser inovadas (art. 42, X, b e c) ou na própria especificação do conteúdo do instrumento convocatório (art. 42, §1º, I, c).

de licitações e contratos de cada estatal – instrumento hábil a adequar os mandamentos legais ao contexto de determinada entidade – consignar balizas para subsidiar a adequada utilização do instituto por suas equipes técnicas. Desta forma, o próprio instrumento do Regulamento Interno de Licitações e Contratos se converte em objeto de fiscalização.

- ii) Em se obtendo respostas afirmativas às questões de auditoria anteriores, se fizer parte do escopo do trabalho, sugere-se proceder à análise do nível de detalhamento dos projetos e peças técnicas. Ou seja, como defendido anteriormente, há que se oportunizar às licitantes que procedam a modificações na concepção adotada pela Administração. Por outro lado, caso a equipe técnica responsável pela licitação não consigne nenhuma margem de atuação inovativa nos projetos e peças gráficas, o que pode ocorrer pelo exaurimento no projeto básico da solução a ser adotada e pela elaboração de orçamento determinístico, ter-se-ia impossibilitada a apresentação de alternativas de inovação ou de melhores técnicas executivas pelas proponentes.
- iii) Havendo pertinência nos tópicos anteriores, caberia analisar as peças do procedimento licitatório que sofrem influência do regime de contratação semi-integrada, em especial, a matriz de riscos. Este documento carrega importantes consequências para a fase de execução contratual, como exemplo, na discussão do cabimento de termos aditivos. Nesta esteira, cogitar-se-ia aditivo, respeitados os demais pressupostos legais, apenas na fração de obra em que o risco não tenha sido alocado à empresa estatal.

Por fim, para arrematar o tema, cabe uma última nota. O cotejamento entre as diferentes propostas apresentadas no certame para contratação de uma obra ou serviço de engenharia no regime de contratação semi-integrada parece reclamar uma sofisticação quanto aos critérios de julgamento da licitação.

Assim, pode ser oportuno, cuja avaliação apenas poderia ser feita no caso concreto, que o julgamento das propostas apresentadas neste regime de contratação seja realizado sob uma fórmula matemática, para que o resultado do julgamento considere outros fatores além do preço, justamente no fito de captar as inovações a serem aportadas pelas diferentes propostas. De sorte que, a fórmula de julgamento poderia quantificar, ao lado do menor preço global, outros fatores, dentre os quais: diminuição do prazo de execução, menor custo futuro de manutenção, prazo de duração das diferentes soluções propostas, entre outros.

Neste cenário, tomando por base esta ideia, é possível consignar que a possibilidade de apresentação de propostas, sobremaneira distintas, ante a margem de abertura inovativa conferida pelo regime de contratação semi-integrada constitui outra razão para não se exigir o mesmo nível de detalhamento do Projeto Básico nas frações suscetíveis de inovação. É que, se mesmo estas parcelas da obra forem

detalhadas no mesmo nível exigido para as demais (e para os demais regimes de contratação, como Preço Unitário, Preço Global etc.), estar-se-ia, de certa forma, desnaturalizando o novel instituto e dificultando a elaboração de alternativas inovativas pelas participantes no certame. Ora, se é possível projetar com nível adequado e suficiente toda a obra – logo orçá-la em conformidade com esta profundidade – a capacidade de inovação a ser aportada pelo mercado correria o risco de se perder ante a predeterminação da solução pela Administração, num verdadeiro efeito inibidor para apresentação de diferentes alternativas inovativas.

Ainda no tocante ao assunto, é bem verdade que o art. 42, §1º, IV aduz, *in verbis*, que “[...] o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações [...]”. Ocorre, todavia, que esta alteração parece fazer mais sentido que aconteça em fase de execução contratual do que propriamente em fase de licitação. Parece indubitável que a fração delimitada como passível de inovação possa impactar outros serviços da obra para os quais a estatal haja definido em detalhes o Projeto Básico. É exatamente, neste caso, que parece ser aplicável esse dispositivo da Lei. Em essência, este dispositivo – abaixo colacionado – parece fazer mais sentido de ser aplicado em fase de execução contratual, na qual as parcelas determinísticas da obra (aquelas definidas no projeto básico e insuscetíveis de inovações) possam também ser alteradas, desde que demonstrada cabalmente a vantajosidade para a Administração.

De forma que, em fase de julgamento das propostas, seria avaliada a capacidade inovativa das soluções apresentadas pelas interessadas no certame, sempre em linha com os ditames do Regulamento Interno e com o Edital; ao passo que, em fase de execução contratual, abrir-se-ia a oportunidade para outras alterações no Projeto Básico desde que cumpridas uma série de imposições trazidas pelo texto legal, como se pode extrair da parte final do trecho a seguir:

Art. 42, §1º, IV - na contratação semi-integrada, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação. (BRASIL., 2016).

De sorte que, compete à equipe responsável pela elaboração do edital a formatação da previsão em edital da forma pela qual será avaliada a fração da obra ou serviço passível de inovação. Cingir-se tão somente ao menor preço seria uma oportunidade perdida de se avaliar outros fatores importantes para consecução do interesse das estatais, como: prazo de execução, custos futuros de manutenção, durabilidade, entre outros.

A respeito de uma avaliação mais criteriosa das propostas apresentadas pelas licitantes, no caso de contratações semi-integradas, Marçal Justen Filho (2017)

parece ter o entendimento parecido a respeito da necessidade de, no processo licitatório, a Administração Pública adotar uma avaliação técnica, não somente uma avaliação financeira:

No entanto, filia-se aqui ao posicionamento, consignado por Guilherme F. Dias Reisdorfer, sobre a importância de adotar algum tipo de avaliação técnica durante o certame na modalidade de contratação integrada, ao advertir que: “Na prática, é problemático associar de forma indiscriminada esses critérios de julgamento à contratação integrada, visto que este regime contratual remete ao licitante o encargo de formular os projetos do futuro contrato, o que pressupõe o exame específico de soluções técnicas apresentadas [...]”.

A lição é plenamente aplicável ao regime de contratação semi-integrada na medida em que haverá a necessidade de os licitantes apresentarem soluções técnicas, que devem ser consideradas aptas ou não a executar o projeto básico. A solução técnica adotada não deve servir apenas para diminuir os custos da execução do contrato, mas devem fornecer uma qualidade superior do objeto entregue à estatal contratante. (JUSTEN FILHO, 2017, [s.p]).

No mais, o fiscal técnico/operacional do contrato deverá avaliar a execução da obra de acordo com o projeto executivo a ser elaborado pela contratada e aprovado pela equipe técnica da contratante, vez que, a despeito da novidade legislativa, ainda é vedado executar uma obra ou serviços públicos sem projeto executivo.

3 CONSIDERAÇÕES

Pelo exposto ao longo deste trabalho podem-se tecer notas conclusivas quanto ao fato de o Regulamento Interno de Licitações e Contratos das empresas estatais terem um papel de relevância no preenchimento da carga normativa das previsões legais atinentes ao novel regime de contratação semi-integrada. É que, dado que o texto legal previu, na forma de cláusulas abertas e conceitos indeterminados, os pressupostos para subsunção desse instituto, inexoravelmente cabe àquele normativo interno a adaptação dos mandamentos legais à realidade de cada estatal, mormente com relação ao ramo de atuação, prevalência de um tipo específico de obra, número de empresas especializadas naquele segmento aptas a prestar e a performar o contrato de forma satisfatória, entre outros.

Ademais, foi encartado o entendimento de que o Projeto Básico pode ser parcelado em frações suscetíveis de inovação e não passíveis de alteração inovativa. Pelo que, a fim de não desnaturalizar a contratação semi-integrada em regime por preço unitário ou por preço global, o projeto básico deve diferenciar, inclusive em termos de detalhamento dos projetos, as frações para as quais a entidade estatal aceita inovações, cujos contornos conceituais deveriam constar no Regulamento

Interno de Licitações e Contratos. Só assim, garantir-se-ia, ao mesmo tempo, que os projetistas das empresas estatais fizessem uso adequado do novel regime de contratação e que houvesse sindicabilidade e controle do procedimento licitatório.

Outro fato que corrobora o entendimento da imprescindibilidade de o regulamento interno de cada estatal prever as hipóteses de compatibilização de suas obras com as disposições atinentes aos regimes de contratação previstas em Lei é o fato de que cada entidade atua em ramo deveras distinto de outra, fato que traz consigo a necessidade de individualização desses conceitos de acordo com o *modus operandi* do setor ao qual está inserida. É que o ramo de atuação de cada estatal traz consigo particularidades que afetam diretamente suas obras. Ora, pode ser que o mercado de atuação de uma estatal imponha a consecução contínua de obras e possibilite maior margem de inovação tecnológica, vide empresas estatais do setor de saneamento ou elétrico. De outro canto, uma Sociedade de Economia Mista ou Empresa Pública pode atuar em mercado que não requeira a contínua realização de obras ou que seu core-business seja alheio a contratações de obras públicas, exemplificativamente um banco público. Assim, o Regulamento Interno de cada uma dessas espécies de empresa estatal deve refletir a realidade na qual se insere a fim de cumprir seu papel suplementar de adaptar a Lei às necessidades e particularidades inerentes a cada uma.

Após as exposições teóricas foi apresentada e detalhada uma proposta de metodologia de fiscalização pelos órgãos de Controle Externo de uma obra pública realizada por empresa estatal no regime de contratação semi-integrada, novidade aportada pela Lei das Estatais e replicada na novíssima Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/21).

REFERÊNCIAS

BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e contratos nas empresas estatais**: regime licitatório e contratual da Lei n. 13.303/2016. Salvador: JusPodivm, 2018.

BRASIL. **Lei 13.303, de 30 de junho de 2016**. Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/13303.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1175/2021 TCU-Plenário**. Processo TC-000.437/2021-2. Ata n. 17/2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1175%2520A-NOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A-1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/O/%2520. Acesso em: 13 jul. 2021.

CEARÁ. Instituto Brasileiro de Auditoria de Engenharia. **OT-004/2016-IBRAENG: Precisões e Margens de Erros dos Orçamentos de Engenharia**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://www.ibraeng.org/pub/normas>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FERRAZ, Sergio (Organizador); DALLARI, Adilson Abreu [*et al.*]. **Comentários sobre a Lei das estatais: Lei 13.303, de 30.6.2016**. São Paulo: Malheiros, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal (Organizador). Estatuto jurídico das empresas estatais. Lei 13.303/2016: “Lei das Estatais” [*Ebook*]. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2017.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais [*Ebook*]. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: 2019.