



**FACULDADE DE INHUMAS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS**  
**CURSO DE DIREITO**

**RONALDO BOAVENTURA DA SILVA**

**A LEI Nº 13.303/16, OS REGIMES DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA E SEMI  
INTEGRADA, RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE  
ENGENHARIA E MATRIZ DE RISCO**

**INHUMAS-GO**  
**2019**

**RONALDO BOAVENTURA DA SILVA**

**A LEI Nº 13.303/16, OS REGIMES DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA E SEMI  
INTEGRADA, RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE  
ENGENHARIA E MATRIZ DE RISCO**

Monografia apresentada ao Curso Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Professor (a) orientador (a):** Me. Leandro Campêlo Moraes.

**INHUMAS – GO  
2019**

**RONALDO BOAVENTURA DA SILVA**

**A LEI Nº 13.303/16, OS REGIMES DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA E SEMI  
INTEGRADA, RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE  
ENGENHARIA E MATRIZ DE RISCO**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO(S) ALUNO(S)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS)  
como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Inhumas, 10 de dezembro de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Orientador Me. Leandro Campêlo Moraes. – FacMais  
(orientador (a) e presidente)

---

Prof. Examinador Me. Daniel Gonçalves de Oliveira. – FacMais  
(Membro)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**BIBLIOTECA FACMAIS**

S5861

SILVA, Ronaldo Boaventura da.

A lei nº 13.303/16, os regimes de contratação integrada e semi integrada, responsabilidade pela elaboração dos projetos de engenharia e matriz de risco / Ronaldo Boaventura da Silva. – Inhumas: FacMais, 2019.  
44 f.: il.

Orientador: Leandro Campêlo Moraes.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas - FacMais, 2019.

Inclui bibliografia.

1. Lei nº 13.303/16, 2. Estatuto das Estatais, 3. Contratação Integrada, 4. Contratação Semi-integrada, 5. Matriz de Risco. I. Título.

CDU: 34

Dedico esta monografia a minha família, especial ao meu pai, Air Boaventura da Silva, que no dia 12/01/2019, partiu desta vida para outra morada com Deus, tenho orgulho de ser filho desta pessoa que tinha pouco conhecimento na área acadêmica, mais um grande conhecimento e experiência de vida, foi um excelente profissional na área de agente operador de armazéns gerais de preparo de grãos: milho, soja, arroz, feijão. Tive a oportunidade de acompanhar sua atividade no trabalho, homem honesto e de caráter, sabendo passar sua educação, conhecimento, humildade e sabedoria para seus filhos, netos, e bisnetos.

Aos meus familiares minha mãe Ilza Maria Silva, minha esposa Elisângela Alves Boaventura, meus filhos Ronaldo Boaventura da Silva Junior, Raphaela Alves Boaventura, Yuri Gabriel Alves Boaventura, Murillo Ryan Boaventura Alves. E as pessoas que sempre me incentivaram e apoiaram a estudar.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, e meu pai Air Boaventura da Silva, minha mãe Ilza Maria Silva, minha esposa Elisângela Alves Boaventura, e meus filhos Ronaldo Boaventura da Silva Junior, Raphaela Boaventura Alves, Yuri Gabriel Boaventura Alves, Murillo Ryan Boaventura Alves.

Aos familiares meus irmãos e amigos que me apoiaram e incentivaram nessa jornada dos estudos.

Ao meu professor orientador Leandro Campelo de Moraes, e a professora Elisabeth Maria de Fátima Borges.

Aos professores José Pacheco da Silva Junior, Moises Agostinho Baloi e Anadir Dias Correia Junior.

Aos colegas de curso: Ronaldo Martins, Antonio Nagb, Leonardo Elias Mota Leite.

“Uma simples interpretação literal do excerto torna notório que esse diploma legislativo incorporou essa diferenciação, e mais, também fica evidente seu caráter restritivo, se dirigindo apenas às empresas estatais que explorem atividade”.

(PEREIRA, César Augusto. Processo Licitatório das Empresas Estatais: Finalidades, Princípios e Disposições Gerais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 329).

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF** – Constituição Federal

**EC** – Emenda Constitucional



## RESUMO

O presente estudo discorre acerca do contexto de surgimento e fundamento constitucional da Lei nº 13.303/16, bem como dos regimes de contratação integrada, já trazido anteriormente pela Lei nº 12.462/11, e contratação semi-integrada, novidade do Estatuto das Estatais. O trabalho foca, ainda, em uma das principais consequências da utilização desses regimes de contratação, qual seja, a transferência do encargo de elaborar os projetos de engenharia para o contratado – na contratação integrada, tanto o projeto básico quanto o projeto executivo, e na contratação semi-integrada, o projeto executivo – e na importância das empresas estatais elaborarem uma matriz de riscos bem trabalhada, definida, honesta e justa para atrair os particulares e tornar as licitações mais econômicas.

**Palavras-chave:** Lei nº 13.303/16. Estatuto das Estatais. Contratação Integrada. Contratação Semi-integrada. Matriz de Risco.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to discuss the context of the creation and constitutional basis of Law 13,303/16, as well as of the integrated hiring regimes, previously introduced by Law 12,462/11, and semi-integrated hiring, a novelty in the State Statute. The work also focuses on one of the main consequences of the use of these hiring regimes, that is, the transferring of the burden of engineering projects elaboration for the contractor - in the integrated hiring, both the basic project and the executive project, and in the semi-integrated hiring, the executive project - and the importance of state-owned enterprises to develop a well-defined, honest, and fair matrix of risks to attract individuals and make bids more economical.

**Keywords:** Law 13.303/16. State Statute . Integrated Hiring. Semi-integrated hiring. Matrix of Risk.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1 A LEI Nº 13.303/16: O ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS</b>	<b>12</b>
1.1 A LEI GERAL DE LICITAÇÕES E A REFORMA ADMINISTRATIVA	12
1.2 A O SURGIMENTO DO ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS	17
<b>2 REGIMES DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA E SEMI-INTEGRADA</b>	<b>20</b>
2.1 CONTRATAÇÃO INTEGRADA	20
2.2 CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA	24
<b>3 RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE ENGENHARIA NAS CONTRATAÇÕES INTEGRADAS E SEMI-INTEGRADAS E MATRIZ DE RISCO</b>	<b>27</b>
3.1 RESPONSABILIDADES NA MATRIZ DE RISCOS	32
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro impõe à Administração Pública, tanto direta – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações públicas – quanto indireta – empresas públicas e sociedades de economia mista – que apenas celebrem contratos mediante a realização de licitações.

Tal comando tem como fim precípua a concretização dos princípios administrativos previstos na Constituição Federal, art. 37, *caput*, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como de outros que permeiam as legislações referentes, como: isonomia, economicidade, seleção da proposta mais vantajosa e julgamento objetivo.

Para tratar sobre o tema nas empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista – surgiu recentemente a Lei nº 13.303/16, também conhecida como Estatuto das Estatais.

Esse novo diploma legal permite a essas entidades a utilização dos regimes de contratação integrada e semi-integrada para obras e serviços de engenharia, os quais se caracterizam por ser encargo do contratado a elaboração dos projetos de engenharia – na contratação integrada, tanto o projeto básico quanto o executivo, e na semi-integrada, apenas o executivo.

Entretanto, para a utilização desses regimes de contratação, essa lei impõe a obrigatoriedade da elaboração de uma matriz de risco, ou seja, um documento que definirá os riscos e responsabilidades entre as partes e estabelecerá o parâmetro do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, em caso de acontecimentos supervenientes.

O tema/problema deste trabalho é apresentar a Lei nº 13.303/16, estudar a contratação integrada e semi-integrada e a matriz de risco, e tem como objetivo verificar se tais institutos podem realmente contribuir para o avanço das contratações realizadas pelas empresas estatais, beneficiando a concretização do interesse público.

Isto porque estes institutos trazem considerável alteração nas consagradas formas de contratar administrativas e são inovações que devem ser estudadas e incorporadas pelos gestores públicos das empresas estatais.

Para tanto, a metodologia usada será o estudo e levantamento bibliográfico sobre o tema nos diversos doutrinadores jurídicos que já escreveram sobre o assunto, haja vista que, por ser novidade, ainda não há base de dados práticos que possam ser analisados.

## 1 A LEI Nº 13.303/16: O ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS

### 1.1 A LEI GERAL DE LICITAÇÕES E A REFORMA ADMINISTRATIVA

A redação original da nossa Constituição Federal de 1988 impunha a todas as entidades da Administração Pública, seja direta ou indireta, seja de direito público ou de direito privado, um regime jurídico único para disciplinar a matéria de licitações e contratos.

Ou seja, todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – desses entes subordinavam-se a uma única disciplina de licitações e contratos nos termos da Constituição Federal, art. 37, XXI, *in verbis*:

Art. 37. A **administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

Dentro do contexto Dentro do contexto do disposto no artigo 37 da Constituição Federal, foi criada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, idealizada para ser o regime jurídico geral e uniforme de licitações e contratos administrativos públicos, que dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos **Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos **órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. (Grifos nossos)

Entretanto, no ano de 1998, surgiu a Emenda Constitucional nº 19, conhecida como a “reforma administrativa”, alterou o texto dos artigos 22, inciso XXVII e 173, §1º, acrescentando a este último, o inciso III, transcrito a seguir:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as **administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI**, e para as **empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º **A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - **licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
(Grifos nossos) (BRASIL, 1998).

Com essas novas disposições restou claro o mandamento constitucional de produção legislativa de um novo diploma normativo para as empresas estatais, ou seja, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, aplicável sejam elas federais, estaduais, distritais ou municipais.

Conforme se constata da leitura do §1º e seus incisos (art. 173, CF), este novo diploma normativo deveria ser geral e amplo, configurando-se em verdadeiro estatuto jurídico, disciplinando questões essenciais, além de licitações e contratos, como função social, forma de administração e responsabilidade dos administradores.

Interessante notar uma clara intenção do poder constituinte derivado reformador em afastar o regime jurídico das empresas estatais do direito público e o aproximar do direito privado ao prever sua “sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas” (CF, art. 173, §1º, II) e que as licitações e contratações observarão os “princípios da administração pública” (CF, art. 173, §1º, III), mas não o próprio regime já criado.

Desta forma, a Carta Magna comanda que existirão dois regimes jurídicos para disciplinar as licitações e contratações públicas:

- Um regime subordinado ao seu art. 37, XXI, aplicável à Administração Pública direta, às autarquias e às fundações públicas, que continuaria sendo a Lei nº 8.666/93.
- Outro subordinado ao art. 173, §1º, III, aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista, que ainda deveria ser editado pelo Poder Legislativo federal de caráter nacional.

Essa alteração constitucional causou verdadeiro rebuliço na doutrina sobre o tema. Alguns, como Eros Grau (1999), defendem que todas as empresas estatais passaram a se submeter diretamente ao regime de licitação previsto na CF, art. 173, §1º, III, ou seja, esse dispositivo seria norma constitucional de eficácia plena, isto é, de aplicabilidade imediata, direta e integral (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

Outros afirmaram haver diferença entre as empresas estatais que se destinavam a prestar serviços públicos e as que exploravam a atividade econômica, elas se submeterem a regimes jurídicos distintos<sup>1</sup>, mas que, enquanto não editada a lei que determinava a CF, art. 173, §1º, III, se aplicaria a elas a Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>.

Por oportuno, cabe ressaltar que o regime jurídico de licitações e contratos administrativos subordinado à CF, art. 37, XXI, tem a Lei nº 8.666/93 como seu principal diploma, mas é formado também por outras normativas, como por exemplo, a Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação – RDC).

---

<sup>1</sup> Sobre o tema: PEREIRA, César A. Guimarães. *Dicotomia entre serviço público e atividade econômica e o regime licitatório das empresas estatais*. In: BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). *Contratações Públicas: estudos em homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 431-444.

<sup>2</sup> Sobre o tema: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. p. 76-77.



Assim, a Lei nº 8.666/93 e diplomas correlatos passaram a ser específicos, então, para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, constituindo um regime jurídico próprio para pessoas jurídicas de direito público.

Entretanto, de acordo com a maioria da doutrina especializada, diante da ausência de edição da lei prevista na CF, art. 173, §1º, esse regime devia ser observado também pelas empresas públicas e sociedades de economia mista para suas licitações e contratos até que fosse criado seu regime próprio.<sup>3</sup>

A par dessa continuidade na aplicação da já existente Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) às empresas estatais, havia algumas delas que, mesmo antes da edição do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/16), já possuíam autorização legal para adotar regulamentos próprios de licitação.

Este era o caso, por exemplo, da Petrobrás, para qual a Lei nº 9.478/97, art. 67, atribuiu ao Poder Executivo Federal, de modo geral e amplo, a competência para disciplinar suas licitações e contratos, o que foi feito por meio do Decreto nº 2.745/98, da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, pela Lei nº 11.652/08 e Decreto nº 6.505/08, e da Eletrobrás, pela Lei nº 3.890-A/61, art. 15, §2º, com redação dada pela Lei nº 11.943/09.

Ademais, mesmo antes da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16), a doutrina e jurisprudência dos tribunais de contas já identificavam que para a atividade-fim de cada uma das empresas estatais exploradoras de atividade econômica não era obrigatória a aplicação da Lei nº 8.666/93.

Este entendimento se justifica pela imprescindível agilidade nessas contratações relativas a “procedimentos usuais de mercado em que atua e indispensáveis ao desenvolvimento de sua atividade normal” (TCU, Acórdão nº 121/1998 – Plenário, rel. Min. Iram Saraiva, j. 26/08/1998), como forma de não frustrar sua competitividade.

---

<sup>3</sup> O TCU consagrou, ao longo do tempo, entendimento no sentido da ausência de cabimento de aplicação direta das inovações previstas na EC 19/98, e determinou que, enquanto não fosse editada a lei específica referida no art. 173, §1º, III, CF, as licitações das empresas estatais continuariam subordinadas à Lei nº 8.666/93. Essa orientação refletia posicionamento da maioria da doutrina especializada sobre o tema. Sedimentado, o entendimento vem sendo reiterado ao longo do tempo: Acórdão 894/2015 – Plenário TCU, rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 1221/2012 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo; Acórdão 24/2011 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 560/2010 – Plenário, rel. Min. Augusto Nardes.

De toda sorte, a aplicação do regime licitatório público existente às empresas públicas e sociedades de economia mista foi a solução temporária adotada pelos juristas para suprir a lacuna legislativa existente até que fosse editado o estatuto comandado pela CF, art. 173, §1º, III.

No entanto, esse remédio estava longe de ser o ideal, em virtude das numerosas peculiaridades das empresas estatais e seu ambiente de atuação – em regime de competição com o setor privado no mercado econômico – se comparadas com a Administração Pública direta, autarquias e fundações.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho (2016. p. 285-286) expõe:

#### *2. A necessidade inafastável de tratamento diferenciado*

Mais importante do que o argumento relacionado com a alteração da redação é o **reconhecimento da inviabilidade da incidência de um regime jurídico único e uniforme para licitações e contratações para a integralidade da Administração Pública.**

##### *2.1. O exercício da atividade empresarial*

O **obstáculo se relaciona com a própria natureza da atividade econômica propriamente dita.** Quando o Estado exercita atividade econômica, subordina-se ao regime jurídico e aos mecanismos próprios da empresa privada. A adoção de **regime de direito público para disciplinar licitações e contratos acarreta impedimentos, obstáculos e preferências que são incompatíveis com a livre competição.**

**Por um lado,** o regime de direito público acarreta **dificuldades que oneram de modo insuportável** as empresas estatais. A observância das regras minuciosas, detalhistas e formalistas torna inviável uma atuação empresarial eficiente.

**Por outro lado,** o regime típico de direito público contempla certos **privilégios e benefícios que não são extensíveis às empresas privadas.** Isso também compromete a eficiência e propicia o comprometimento da livre concorrência. (Grifos nossos).

Daniel Siqueira Borda (2016. p. 367) escreveu:

**Os recentes escândalos de corrupção** envolvendo as licitações desenvolvidas por estatais lançaram luz ao modelo utilizado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista para realização de contratação de serviços e obras, notadamente em relação ao modelo que era adotada pela Petrobrás – revogado pela Lei 13.303/2016.

No âmbito desses contratos foram praticados vários **atos ilícitos contra o erário público**, a maioria deles amplamente noticiados pela mídia.

Por outro lado, é conhecida a reclamação sobre o **excessivo controle** das contratações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista. A incidência de **regras muito rígidas distorce a finalidade da constituição de uma pessoa jurídica privada pelo Estado**, na medida em que se busca o favorecimento do regime de direito privado para o fomento de atividades essenciais para o interesse público.

Ou seja, o modelo de contratação das empresas estatais, que rigorosamente estava atrelado aos regimes atualmente vigentes, mostra-se ineficiente. Não evitava a utilização dos contratos como meio de prática de corrupção, como também não permitia a contratação rápida, a diminuição dos custos de transação, o fomento da competitividade e uma contratação vantajosa para as empresas públicas e sociedades de economia mista. (Grifos nossos)

## 1.2 A O SURGIMENTO DO ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS

Assim, apenas em junho de 2016, aproximadamente dezoito anos depois da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e movido por escândalos de corrupção em licitações de estatais, principalmente na Petrobras, chegando a tramitar em regime de urgência no Congresso Nacional, é que surgiu a Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, denominada pela doutrina como Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, ou Lei das Estatais.

Como dito acima, a Emenda Constitucional nº 19/98, ao alterar e incluir dispositivos no §1º, art. 173, CF, prevendo a obrigatoriedade de produção de uma lei específica para as empresas estatais, o fez de forma bastante ampla.

Alguns institutos são novidades trazidas pela Lei das Estatais, como por exemplo, o regime de contratação semi-integrada. Entretanto, essa lei não se caracteriza por ser inovadora, mas sim, por consolidar um panorama legislativo já existente, formado por partes da Lei nº 8.666/93, Lei nº 12.463/11 (RDC) e entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>.

A Lei nº 13.303/16 define empresa pública em seu art. 3º e sociedade de economia mista em seu art. 4º da seguinte forma:

Art. 3º. **Empresa pública** é a entidade dotada de **personalidade jurídica de direito privado**, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo **capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios**.

(...)

Art. 4º. **Sociedade de economia mista** é a entidade dotada de **personalidade jurídica de direito privado**, com criação autorizada por lei, sob a forma de **sociedade anônima**, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

(Grifos nossos)

<sup>4</sup> Fundamentando essa afirmação: BORBA, Daniel Siqueira. Regimes de execução indireta de obras e serviços para empresas estatais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 397-398.

Tema polêmico e de extrema importância é definir o âmbito de aplicação da referida lei, ou seja, estabelecer quais as empresas públicas e sociedades de economia mista se submetem aos comandos deste Estatuto Jurídico das Estatais.

Inicialmente, cumpre destacar que a doutrina, fundamentada nos dispositivos da própria Constituição já transcritos acima, diferencia as empresas estatais quanto ao seu objeto em prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica.

Por sua vez, art. 1º da Lei nº 13.303/16 dispõe quanto à sua aplicabilidade:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo **toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.** (Grifos nossos)

Uma simples interpretação literal do excerto torna notório que esse diploma legislativo incorporou essa diferenciação, e mais, também fica evidente seu caráter restritivo, se dirigindo apenas às empresas estatais que explorem atividade.

Esse é o entendimento de César Augusto Pereira (2016. p. 329):

Porém, o art. 1º não se limita a submeter ao regime da Lei “toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. O diploma se ocupa de especificar que se destina a regular a empresa estatal que “explora atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”. **Vincula-se à ideia de exploração de uma atividade econômica, ainda que monopolizada ou caracterizada como serviço público.**

Ao se valer dessa expressão, o texto legal deixou de alcançar todas as formas de prestação de serviço público, **mas limitou sua incidência** às que impliquem uma exploração de atividade econômica. Isso **corresponde à prestação de serviços públicos em ambiente competitivo ou de mercado.** Busca-se regular a atuação do Estado no ambiente econômico concorrencial. **As empresas estatais que prestam serviços públicos em ambiente não competitivo e, portanto, fora do mercado, estão alheias ao regime da Lei 13.303/2016.** (Grifos nossos)

No mesmo sentido é o posicionamento de Marçal Justen Filho (2016. p. 55), sustentado em manifestação anterior do Supremo Tribunal Federal – STF:

Lembre-se que o próprio STF já reconheceu o regime jurídico diferenciado das estatais prestadoras de serviço público, mas apenas nas hipóteses em que **não atuem em concorrência com a iniciativa privada**. O STF reputou que, quando a estatal desempenha serviço público não competitivo, o regime jurídico aplicável é semelhante ao de uma autarquia. Em tais hipóteses, foi determinado que as estatais prestadoras de serviço público se submetem ao regime de precatório e à imunidade recíproca prevista no art. 150, §2º, da Constituição. Então, deve-se admitir que as **estatais prestadoras de serviço público sem competição com particulares deverão observar o regime da Lei nº 8.666/93**. (Grifos nossos)

Do exposto, sobre o âmbito de incidência da Lei das Estatais, pode-se concluir que há duas espécies de regimes jurídicos distintos aplicáveis às empresas estatais: um de direito público, que rege as estatais de prestação de serviço público fora do âmbito competitivo do mercado; e outro o de direito privado, que rege as estatais exploradoras de atividade econômica, inclusive se essa atividade for de prestação de serviço público em concorrência com o setor privado.

No entanto, mesmo diante da existência de dois regimes jurídicos distintos sobre licitações e contratos, é inquestionável a obrigação de licitar, tanto dos entes da Administração direta, quanto da Administração indireta.

Com a palavra o Superior Tribunal de Justiça – STJ:

A obrigatoriedade de observar o regime de licitações decorre do disposto no art. 37, XXI, da CF/1988, e, antes mesmo do advento da Lei 8.666/93, as **sociedades de economia mista já estavam subordinadas ao dever de licitar**. 3. Malgrado sejam **regidas pelo direito privado**, as sociedades de economia mista, **ainda que explorem atividade econômica, integram a Administração Pública estando jungidas aos princípios norteadores da atuação do Poder Público, notadamente a impessoalidade e a moralidade**. (REsp 80.061/PR, 2ª Turma, rel. Min. Castro Meira, j. 24/08/04, DJ de 11/10/04) (Grifos nossos)

Conforme se percebe o julgamento do Recurso Especial cujo trecho está transcrito acima, o Superior Tribunal de Justiça.

## 2 REGIMES DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA E SEMI-INTEGRADA

Este capítulo objetiva analisar, a disciplina de dois importantes modelos de contratação: parte 2.1 a contratação integrada e parte 2.2 a contratação semi-integrada.

### 2.1 CONTRATAÇÃO INTEGRADA

A contratação integrada é definida por esta lei em seu art. 42, V, nos seguintes termos:

O Art. 42. Mostra que na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão, serão observadas as seguintes definições:

VI contratação integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e 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, 2º e 3º deste artigo; (Grifos nossos)

Assim, a contratação integrada é aquela na qual o objeto licitado e contratado engloba a elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo das obras de engenharia, bem como sua execução, com todos os serviços necessários para entrega desse objeto em plenas condições de pronto funcionamento e utilização.

Os autores Ronny Charles e Michelle Marry (2014. p. 105) assim a definem:

Com isso, pode-se definir a contratação integrada como sendo um regime de execução para a contratação de obras e serviços de engenharia, por um contratado que ficará responsável pela execução total do empreendimento, com autonomia ampla para desenvolver por sua conta e risco o projeto básico e o executivo, obrigando-se, ao final, a entregar o empreendimento pronto e acabado.

A contratação integrada não é inovação trazida pela Lei nº 13.303/16, pois ela foi prevista inicialmente no item 1.9 do Decreto nº 2.745/98, que, como já citado, era

a disciplina de licitações e contratos da Petrobrás, criado pelo Poder Executivo Federal, com autorização da Lei nº 9.478/97, art. 67.

Depois, foi a vez da Lei de Concessões Públicas, Lei nº 8.987/95, trazê-la em seu art. 18, XV, com redação dada pela Lei nº 9.648/98. E somente então veio sua previsão nos art. 8º, V, e 9º da Lei do Regime Diferenciado de Contratação –RDC, Lei nº 12.462/11.

Esse modelo de contratação não é criação brasileira, senão inspirada em diferentes modelagens contratuais utilizadas internacionalmente por diferentes países, que obtiveram bons resultados.<sup>5</sup>

Entretanto, não é qualquer situação em que é possível a utilização da contratação integrada. A Lei nº 13.303/16 determina, em seu art.43, VI, as hipóteses em que esse regime de contratação pode ser legalmente utilizado:

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

(...)

VI - contratação integrada, quando a obra ou o serviço de engenharia for de **natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica** do objeto licitado ou **puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado.** (Grifos nossos)

Da leitura desse dispositivo, que, segundo a doutrina, tem natureza taxativa<sup>6</sup>, se extrai que a contratação integrada apenas pode ocorrer quando a obra ou serviço de engenharia:

- For de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto, ou seja, que se caracterize por utilização da criatividade e intelecto humano, portanto, não abrange trabalhos simples e rotineiros;
- Que pudesse ser executado com utilização de diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado.

Conforme já exposto, na contratação integrada, a elaboração dos projetos básico e executivo fazem parte do objeto licitado e devem ser feitos pelo contratado.

---

<sup>5</sup> Sobre o tema: TORRES, Ronny Charles Lopes de; SILVA, Michelle Marry Marques da. *RDC Regime Diferenciado de Contratação*. 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014. p. 105-106.

<sup>6</sup> Sobre o tema: BITTENCOURT, Sidney. *A Nova Lei das Estatais: novo regime de licitações e contratos nas empresas estatais*. 1 ed. Leme: JH Mizuno, 2017. p. 201.

Sobre o tema, o Estatuto das Empresas Públicas, art. 43, VIII e IX, traz definição de projeto básico e projeto executivo:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

(...)

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 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:**

a) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e a identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

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;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) (VETADO);

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

Assim, como nas obras e serviços de engenharia normalmente a definição e caracterização do objeto a ser contratado é feita no projeto básico, no caso da contratação integrada isso é feito pelo anteprojeto de engenharia.

O anteprojeto de engenharia também é definido no texto da Lei nº 13.303/16, art. 42, VI, nos seguintes termos:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

(...)



VII - **anteprojeto de engenharia: peça técnica com todos os elementos de contornos necessários e fundamentais à elaboração do projeto básico, devendo conter minimamente os seguintes elementos:**

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, segurança e durabilidade e prazo de entrega;
- c) estética do projeto arquitetônico;
- d) parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;
- e) concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- f) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;
- g) levantamento topográfico e cadastral;
- h) pareceres de sondagem;
- i) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação; (Grifos nossos)

Por ser extremamente importante, este instituto merece um estudo mais aprofundado. Neste ponto, pertinente o alerta dos autores Cláudio Altounian e Rafael Cavalcante (2014. p 254):

A **ausência de projeto básico** no ato de publicação do instrumento convocatório na contratação integrada **não exige a Administração de oferecer elementos mínimos para elaboração das propostas** dos licitantes. Como as **soluções técnicas podem ser desenvolvidas pelas empresas vencedoras no decorrer da contratação**, todas as concorrentes devem estar **cientes sobre o que será demandado em termos construtivos**, como também ter acesso aos **intervenientes com potencial impacto** na concepção de seus **preços**. Trata-se de condições primeiras **para a elaboração consistente de propostas**, capazes de serem preferencialmente pontuadas segundo a vantajosidade de cada concepção a ser idealizada.

O orçamento é outro importante instrumento para caracterização do objeto e definição de valor estimado de desembolso nas contratações integradas e também é tratado expressamente pela Lei das Estatais, no art. 42, §2º:

§ 2º No caso dos **orçamentos das contratações integradas:**

I - sempre que o anteprojeto da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço devem se basear em orçamento **tão detalhado quanto possível, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares ser realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto da licitação, exigindo-se das contratadas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento em seus demonstrativos de formação de preços;**

II - **quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica** para abalizar o valor do empreendimento ou de fração dele, consideradas as disposições

do inciso I, entre 2 (duas) ou mais técnicas estimativas possíveis, **deve ser utilizada** nas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária, exigindo-se das licitantes, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento na motivação dos respectivos preços ofertados. (Grifos nossos)

## 2.2 CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA

Por sua vez, a contratação semi-integrada é realmente novidade legislativa trazida pelo Estatuto das Empresas Estatais, e é definida por seu art. 42, V, nos seguintes termos:

Art. 42. Na licitação e na **contratação de obras e serviços** por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

(...)

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;** (Grifos nossos)

Na contratação semi-integrada, a elaboração do projeto básico para especificação do objeto a ser licitado é responsabilidade das empresas públicas, enquanto a elaboração do projeto executivo é parte do objeto a ser executado pelo contratado, juntamente com a montagem, testes, pré-operação e demais operações necessárias para entrega final.

Pertinente ressaltar que a Lei das Estatais expressamente determinou preferência na utilização da contratação semi-integrada, sendo necessário fazer constar aos autos devida justificativa para usar outro regime contratual, não se admitindo empregar a contratação integrada apenas por não haver projeto básico. É o que determina o §4º e §5º, art. 42:

Art. 42. (...)

§ 4º No caso de licitação de obras e serviços de engenharia, as empresas públicas e as sociedades de economia mista abrangidas por esta Lei **deverão utilizar a contratação semi-integrada**, prevista no inciso V do caput, cabendo a elas a elaboração ou a contratação do projeto básico antes da licitação de que trata este parágrafo, podendo ser utilizadas outras modalidades previstas nos incisos do caput deste artigo, desde que essa opção seja devidamente justificada.

§ 5º Para fins do previsto na parte final do § 4º, **não será admitida**, por parte da empresa pública ou da sociedade de economia mista, **como justificativa para a adoção da modalidade de contratação integrada, a ausência de projeto básico**. (Grifos nossos)

No entanto, não é qualquer situação que permita utilizar o modelo de contratação semi-integrada, conforme previsto na Lei das Estatais, art. 43, V:

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**;  
(Grifos nossos)

Assim, caberá o regime contratual semi-integrado quando for possível a definição das quantidades dos serviços no projeto básico e, somando a isso, se tratar de obras e serviços de engenharia que puderem ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias.

Como já afirmado, na contratação semi-integrada a definição do objeto a ser licitado é feito pelas empresas públicas com a elaboração do projeto básico e, nos termos da Lei das Estatais, art.43, §1º, ele é peça obrigatória da instrução processual

Art.43. (...)  
§ 1º Serão **obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico**, disponível para exame de qualquer interessado, **as licitações para a contratação de obras e serviços**, com exceção daquelas em que for adotado o regime previsto no inciso VI do caput deste artigo. (Grifos nossos)

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União possui enunciado de súmula de número 261, nos seguintes termos:

SÚMULA TCU 261: Em licitações de obras e serviços de engenharia, é **necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado**, assim considerado aquele aprovado com **todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que

transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (Grifos nossos)

Tratando em conjunto da contratação integrada e da contratação semi-integrada, o §1º do art. 42 traz os requisitos a serem observados no procedimento licitatório administrativo:

§ 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:**

I - **o instrumento convocatório deverá conter:**

a) **anteprojeto de engenharia, no caso de contratação integrada**, com elementos técnicos que permitam a caracterização da obra ou do serviço e a elaboração e comparação, de forma isonômica, das propostas a serem ofertadas pelos particulares;

b) **projeto básico**, nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de **contratação semi-integrada**, nos termos definidos neste artigo;

c) **documento técnico, com definição precisa das frações do empreendimento em que haverá liberdade** de as contratadas inovarem em **soluções metodológicas ou tecnológicas, seja em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico** da licitação, **seja em termos de detalhamento dos sistemas e procedimentos construtivos** previstos nessas peças técnicas;

d) **matriz de riscos;**

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;

III - o **critério de julgamento** a ser adotado será o de **menor preço ou de melhor combinação de técnica e preço**, pontuando-se na avaliação técnica as vantagens e os benefícios que eventualmente forem oferecidos para cada produto ou solução;

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. (Grifos nossos)

### **3 RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE ENGENHARIA NAS CONTRATAÇÕES INTEGRADAS E SEMI-INTEGRADAS E MATRIZ DE RISCO**

Este capítulo objetiva analisar o sucesso das contratações integradas e semi-integradas depende, em grande parte, de uma matriz de risco bem elaborada, realista, honesta e justa.

Uma vez retratados, nos itens anteriores, a nova Lei das Estatais – com seu fundamento constitucional, seu histórico de criação, sua formação e principais conceitos e seu âmbito de incidência – bem como seus modelos contratuais denominados contratação integrada e semi-integrada, resta, então, analisar se a utilização desses dois institutos pode gerar benefícios para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Primeiramente, é necessário reconhecer a existência de controvérsia sobre o tema, sendo que alguns autores e atores desse ramo afirmam a prejudicialidade na utilização da contratação integrada e semi-integrada.

Como exemplo, podemos citar as duras críticas de Haroldo Pinheiro (2016), presidente do Conselho Brasileiro de Arquitetura e Urbanismo, ao comentar a contratação integrada trazida pela Lei nº 12.462/11 e as previsões da Lei nº 13.303/16:

A “contratação integrada” é um regime especial de licitação que faz parte do polêmico RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) criado pela Lei nº 12.462/2011, para as obras da Copa de 2014 e das Olimpíadas e Paralimpíadas deste ano e, aos poucos, estendido para os empreendimentos do PAC, do SUS, do DNIT, de presídios e outros. O RDC virou, enfim, uma espécie de Lei de Licitações do B”, para as obras públicas, vigorando em paralelo à Lei Geral de Licitações (8.666/1993). Os fatos têm demonstrado que os argumentos de que o RDC encurtaria os prazos das obras e evitariam aditivos contratuais caíram por completo. São emblemáticos os casos do VLT de Cuiabá e do aeroporto de Fortaleza. Sem falar de outros exemplos de obras que, por falta de projeto completo, mesmo sem uso do RDC, resultaram em desastres recentes como a queda de um viaduto em Belo Horizonte e o rompimento da passarela Tim Maia no Rio. Nada disso pesou na consciência dos congressistas. Em discursos aparentemente sérios, saudaram a (...) lei de “responsabilidade” como a restauração da transparência e moralidade nas empresas públicas [Lei das Estatais]. No entanto, louvaram um desastre anunciado. De que adiantará exigir uma carência de três anos para políticos ocuparem cargos em estatais se o instrumento para facilitar atos ilícitos estará à disposição de seus dirigentes e executivos? Se tal irresponsabilidade prevalecer,

continuaremos assistindo às situações expostas pelo TCU e nas ações do Ministério Público e da Polícia Federal.

Entretanto, *data venia*, é imperioso constatar que, infelizmente, muitos foram os erros graves nos projetos básicos e executivos de engenharia elaborados pela própria Administração Pública e que resultaram em acidentes e graves prejuízos financeiros.

Também é verdade que o regime jurídico de licitações instituído pela Lei nº 8.666/93 não impede ou dificulta os esquemas de corrupção e desvios de recursos públicos. Ao contrário, pois com sua exacerbada burocracia acaba por facilitar as manobras escusas entre empresas privadas licitantes e agentes públicos desvirtuados, bem como dificulta a fiscalização e apuração pelos órgãos de controle.

Assim, de outro lado, grande e calorosa parcela da doutrina e dos gestores públicos, dos estudiosos e dos tribunais de contas, defendem que as relativamente novas modelagens contratuais trazidas pela Lei nº 13.303/16 (a contratação integrada e a semi-integrada), trazem maior efetividade à execução do contrato firmado, principalmente ao transferirem a responsabilidade pela elaboração dos projetos técnicos de engenharia.

Como é possível notar da exposição feita no item dois deste trabalho, a grande peculiaridade da contratação integrada e semi-integrada é que a elaboração dos projetos de engenharia faz parte do objeto licitado (na contratação integrada, o projeto básico e executivo, na semi-integrada, o projeto executivo), e por isso devem ser produzidos pela licitante vencedora.

A principal consequência disso é que a licitante vencedora passa a ser responsável pelos projetos que criou, ou seja, a responsabilidade técnica recai sobre seus autores, que responderão por qualquer falha.

Nos modelos tradicionais de contratação o projeto básico é elaborado pelas empresas estatais com grandes dificuldades, como por exemplo:

- O burocrático e demorado desembolso de recursos financeiros públicos para realização de despesas com os estudos técnicos necessários para elaboração dos projetos;

- A falta de pessoal técnico especializado nas áreas que envolvem a elaboração dos projetos, pois muitas vezes, a empresa pública ou sociedade de economia mista que licitará não possui os profissionais formados nas expertises necessárias para elaboração dos projetos, como por exemplo, engenheiros civis, topógrafos, geólogos;
- A desatualização dos projetos no momento de sua execução, pois, em regra, os projetos são elaborados logo no início do procedimento licitatório, e este procedimento pode demorar demasiado para se concluir, e, uma vez concluído, as mudanças fáticas, como alterações do solo ou evolução das técnicas construtivas, podem tornar obsoletos os projetos a serem executados. Tal situação é frequente nas empresas estatais, e gera grande demora na concretização de suas finalidades, além de grande desperdício de recursos financeiros e humanos na realização do procedimento licitatório.
- A necessidade de reequilíbrios econômico-financeiros ou indenizações nos contratos firmados para execução de obras e serviços de engenharia cujos projetos foram desenvolvidos pela empresa estatal com equívocos e/ou omissões que gerem encargos não previstos ao contratado.

Essas dificuldades, no entanto, não estão presentes na contratação integrada e semi-integrada (lembrando que nesta apenas o projeto executivo é obrigação do contratado).

Além de se evitar esses transtornos e transferir a responsabilidade por falhas, ainda é necessário acrescentar que a elaboração dos projetos pelas licitantes vencedoras, muito provavelmente especializadas na área do objeto contratual, permite que as empresas estatais utilizem da maior experiência, especialidade e expertise de empresas privadas voltadas para área de conhecimento do objeto.

Importantíssimo ressaltar que, quanto ao projeto executivo, a Lei nº 13.303/16, em seu art. 43, §2º, estabelece ser “vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia”.

E, ao mesmo tempo, o art. 44, §1º, da mesma lei, determina que a “elaboração do projeto executivo constituirá encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista”.

Ou seja, o Estatuto das Estatais traz comando para que, em regra, o projeto executivo já seja mesmo elaborado pela empresa contratada para a execução das obras e serviços de engenharia.

Ademais, mesmo antes das contratações integradas ou semi-integradas, ainda sob o regime da Lei nº 8.666/93, era possível que a Administração Pública licitasse e contratasse a execução dos projetos de engenharia.

Assim, ainda no regime da Lei de Licitações, a entidade pode realizar licitação cujo objeto é a elaboração dos próprios projetos básico e executivo, e, posteriormente, realizar nova licitação para a execução dessas obras e serviços de engenharia.

Entretanto, nesses casos em que a estatal contrata a elaboração dos projetos, a responsabilidade também por falhas dos projetos também é da contratante.

Ressaltando que a mesma Lei nº 8.666/93, a fim de garantir a qualidade do projeto e atender ao princípio da isonomia, em seu art. 9º, proíbe que participem da licitação para execução das obras e serviços de engenharia, receita que é repetida pela Lei nº 13.303/16, art. 44:

**Art. 44. É vedada a participação direta ou indireta nas licitações para obras e serviços de engenharia** de que trata esta Lei:

I - de pessoa física ou jurídica que tenha elaborado o anteprojeto ou o projeto básico da licitação;

II - de pessoa jurídica que participar de consórcio responsável pela elaboração do anteprojeto ou do projeto básico da licitação;

III - de pessoa jurídica da qual o autor do anteprojeto ou do projeto básico da licitação seja administrador, controlador, gerente, responsável técnico, subcontratado ou sócio, neste último caso quando a participação superar 5% (cinco por cento) do capital votante.

§ 1º A elaboração do projeto executivo constituirá encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista.

§ 2º É permitida a participação das pessoas jurídicas e da pessoa física de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo em licitação ou em execução de contrato, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da empresa pública e da sociedade de economia mista interessadas.

§ 3º Para fins do disposto no caput, considera-se participação indireta a existência de vínculos de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto básico, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no § 3º deste artigo aplica-se a empregados incumbidos de levar a efeito atos e procedimentos realizados pela empresa pública e pela sociedade de economia mista no curso da licitação. (Grifos nossos)



Por oportuno, importante ressaltar que as modelagens contratuais integrada e semi-integrada não afastam a obrigatoriedade das empresas estatais conhecerem as obras e serviços que estão contratando, haja vista a obrigatoriedade de elaborarem, ou o próprio projeto básico na contratação semi-integrada, ou o anteprojeto da forma mais detalhada possível e atendendo aos comandos do art. 42, VII, e §1º, I, “a”, da Lei nº 13.303/16, na contratação integrada.

A Lei 13.303/2016 **não exige as estatais contratantes de elaborar algum documento que contenha as referências do objeto** que se pretende que se pretende contratar. No mínimo, a fase externa deverá ser iniciada a partir da divulgação do anteprojeto.

Logo, é preciso que as estatais **detenham um nível avançado de compreensão do escopo contratual, inclusive para definição do regime de execução** que será adotado.

Tal dever é acentuado nos regimes de execução nos quais se atribui às estatais o ônus de elaborar o projeto básico para que a licitação seja desencadeada. **Trata-se de um dever oneroso e que é apontado com alguma frequência como uma das barreiras burocráticas e técnicas para a contratação por empresas estatais.** (BORBA, 2016. p. 385) (Grifos nossos)

Ademais, não é em qualquer caso que é possível utilizar essas modelagens contratuais, afinal, a própria Lei nº 13.303/16, art. 43, V e VI, estabelece as hipóteses que admitem a contratação integrada, sendo, no entanto, a semi-integrada a preferencial, como já explicado acima.

Assim, a contratação integrada apenas será possível nos casos em que a obra ou serviço de engenharia “for de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto, ou puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado”.

O doutrinador Juliano Heinen (2015, p. 61) ainda postula pela necessidade de haver, para utilização desse modelo contratual, justificativa técnica quanto à conveniência de contratar a concepção e execução ao mesmo tempo, bem como demonstração de maior economia financeira:

(...) na contratação integrada, é conveniente ao Poder Público contratar a concepção de como fazer a obra e sua execução ao mesmo tempo, porque o know how da empresa privada é bastante significativo. (...) há de se ter uma justificativa técnica neste sentido. Além disso, há que se demonstrar que há uma vantagem econômica (...), ou seja, que é muito menos custoso licitar as duas etapas em separado, do que adicionalmente. Ou mesmo pode-se provar que os riscos de insucesso na licitação em duas etapas

seriam tão consideráveis que justificariam a contratação em conjunto, enfim, na pessoa de um só sujeito.

Desta forma, os regimes antigos de empreitada – por preço unitário, preço global e integral – nos quais as empresas estatais elaboram os projetos de engenharia, ainda são cabíveis e recomendados para os casos em que as obras e serviços de engenharia já são de conhecimento da empresa estatal.

As afirmações acima encontram amparo na doutrina de Daniel Siqueira Borba, (2016. p. 386):

Acima se indicou que os **regimes comuns de empreitada, nos quais o contratante deve elaborar os projetos técnicos, continuam a ser adequados às hipóteses em que os objetos já são de conhecimento da estatal.**

Nesses casos, **as estatais têm domínio suficiente do objeto** contratado, que lhes permite conceber o projeto básico e executivo da obra. Nos casos em que as **obras são mais complexas**, e havendo justificativa econômica para tanto, as **estatais poderão buscar a expertise dos futuros contratados na elaboração das soluções para execução do objeto contratado, desonerando-se da obrigação de elaboração dos projetos técnicos.** (Grifos nossos)

Sem dúvidas, a melhor vantagem das contratações integradas e semi-integradas para as empresas estatais é a transferência da responsabilidade técnica pelas possíveis falhas ou omissões na elaboração dos projetos de engenharia para o contratado, e a maior qualidade, celeridade e eficiência que isso traz.

### 3.1 RESPONSABILIDADES NA MATRIZ DE RISCOS

A Lei das Estatais prevê o tema em seu art. 42, §3º, nos seguintes termos:

Art. 42 (...)§ 3º Nas contratações **integradas ou semi-integradas**, os **riscos** decorrentes de **fatos supervenientes** à contratação **associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante** deverão ser alocados como de **sua responsabilidade na matriz de riscos.**

Entretanto, é imperioso notar que este dispositivo legal não pode ser interpretado de forma exageradamente ampla, a fim de fazer com que o contratado

seja responsabilizado e arque com as consequências de fatos supervenientes imprevisíveis e para os quais não concorreu ou não assumiu o risco. É o que explica o doutrinador Daniel Siqueira Borba (2016. p. 387):

A elaboração dos projetos técnicos marcará diversas responsabilidades ao seu autor pelo (in)sucesso da empreitada. **Se os projetos básicos e executivos são elaborados pelas estatais (ou por pessoas contratadas especificamente para esse fim), qualquer defeito na execução que seja ocasionado por falhas constatadas nestes documentos não poderá ser atribuído ao contratado.**

Se apenas o projeto básico é elaborado pela estatal, os equívocos e omissões do projeto que impeçam a execução correta do contrato deverão lhe ser atribuídos – determinando a necessidade ou de **reequilíbrio do contrato ou de pagamento de indenizações, caso o contratado incorra em encargos** não previstos para conseguir adimplir o contrato.

Por outro lado, se o **erro da execução do projeto ocorrer por conta de equívoco do projeto executivo**, alheio a qualquer elemento do projeto básico, a **responsabilidade por tais problemas será exclusiva do contratado.**

**Se todos os projetos técnicos tiverem que ser elaborados pelo futuro contratado, não há dúvidas de que o contratado arcará com a maior parcela de responsabilidades pela execução do contrato.**

No entanto, como o **anteprojeto e o próprio contrato devem, em alguma medida, antecipar soluções e detalhes** das obras, **eventuais problemas na sua execução devem ter suas causas devidamente investigadas**, levando-se em conta as definições contratuais estabelecidas pela estatal contratante.

Ou seja, **o contratado não passa a ser responsável universal indistintamente por qualquer fato superveniente que gere óbice à execução do contrato. O que ocorre é que às partes são atribuídos os riscos pelos atos que cada qual assume.**

(...)

Logo, **a alocação de responsabilidades não se dará de forma aleatória ou simplesmente pelo fato de o contratado optar por determinada solução na elaboração ou execução do projeto básico.** Os riscos decorrentes de fato superveniente que gerem algum encargo para a execução do contrato, e que não esteja contabilizado pela proposta – porque não seria possível assim fazê-lo –, devem ser sempre vinculados à parte que tinha mais condições de contingê-los. Não por acaso, a Lei determina a elaboração de uma matriz de risco. (Grifos nossos).

Assim, como bem ressaltou o doutrinador no excerto acima, o contratado não é garantidora universal. O sucesso das contratações integradas e semi-integradas depende, em grande parte, de uma matriz de risco bem elaborada, realista, honesta e justa.

Nesse sentido são os ensinamentos de Cláudio Altounian e Rafael Cavalcante (2014. p 270): ‘A matriz de riscos confere segurança jurídica à contratação e simetria

de informações entre contratante e contratado, bem como define, de maneira clara e objetiva, as consequências contratuais decorrentes de evento futuro’.

A matriz de risco é cláusula necessária aos contratos administrativos regidos pela Lei das Estatais, conforme seu art. 69, X, e tem seu conceito definido pelo mesmo diploma legal, em seu art. 42, X, nos seguintes termos:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

(...)

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:

a) **listagem de possíveis eventos supervenientes** à assinatura do contrato, **impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo** quando de sua ocorrência;

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. (Grifos nossos)

Os doutrinadores Cláudio Altounian e Rafael Cavalcante (2014. p 269) a conceituam nos seguintes termos:

A “matriz de risco” pode ser definida como o instrumento, **disposto no edital e no contrato, definidor de responsabilidades das partes, em termos de ônus financeiro, decorrentes de fatos supervenientes à assinatura** do ajuste que tenham **potencial impacto no adimplemento** do objeto. (Grifos nossos)

Esta ferramenta contratual já havia sido incentivada pelos órgãos de controle no âmbito dos contratos administrativos, sendo que mesmo antes da Lei das Estatais, o Tribunal de Contas da União já havia determinado à Petrobras sua utilização.

Nessa decisão comanda à Petrobras que formule um contrato bem detalhado, descrevendo o objeto contratual de forma clara, definindo as responsabilidades da contratada em relação a cada parte do projeto, tentando antecipar os riscos que podem acometer a execução do contrato:

**Ao esteio dessas razões, ciente de que a referida matriz constitui informação indispensável para caracterização do objeto e das respectivas responsabilidades contratuais, os riscos a serem contemplados no instrumento serão todos aqueles que poderão vir a acometer a execução da avença.**

Tais riscos devem derivar de uma **avaliação prévia que leve em consideração o grau de incipiência do projeto e a experiência da Petrobrás em lidar com determinado tipo de obra.** No caso de uma contratação de alta complexidade, quanto mais experiente for o gestor responsável pela confecção de tal matriz, tão mais minudente será essa repartição, contemplando uma maior diversidade de eventos supervenientes passíveis de impactar o deslinde da contratação. Analogicamente, quanto mais simples for o objeto a ser contratado (como uma pequena construção civil), mais resumida será a lista de incertezas associadas e tão mais sintética será a matriz de riscos contratual.

**De fato, não é razoável esperar que sejam antevistos, de forma exauriente, todas e quaisquer vicissitudes que possam vir a infligir a execução da obra. Entrementes, enquanto instrumento que almejar objetivar a repartição das atribuições e responsabilidades entre as partes, a matriz de riscos deve ser constituída de modo tão meticuloso quanto possível, abarcando a maior quantidade de situações previamente vislumbradas.** (Acórdão nº 1441/2015 – Plenário TCU. Rel. Min. Vital Rêgo, julgado 10/06/2015) (Grifos nossos)

A ideia da matriz de risco é prever no contrato firmado o máximo de situações, considerando cada etapa da execução do contrato, que possam gerar alteração de seu formato original, o que permite que os licitantes formulem propostas mais reais e preparadas para as possibilidades futuras, atreladas a critérios atuariais.

Assim, como influenciará diretamente na elaboração da proposta, o §1º, art. 42, Lei nº 13.303/16, estabelece que os instrumentos convocatórios das licitações para contratações integradas e semi-integradas já deverão conter a matriz de risco, para conhecimento dos interessados.

Como já apontado pelo excerto do acórdão do Tribunal de Contas da União transcrito acima, da lavra do Ministro Vital Rêgo, será mais complexo e elaborado à medida que houver mais complexidade na obra ou serviço de engenharia a ser contratada.

Sobre a elaboração desse documento, os autores Cláudio Altounian e Rafael Cavalcante (2014. p 277) ensinam:

Nas palavras de Cossalter, **“cada tipo de risco deve ser transferido à parte em melhores condições de assumi-lo”**.

A primeira avaliação, **em uma alocação de riscos na esfera de um contrato administrativo, é a distribuição de responsabilidades que melhor atinja o resultado fundamental da licitação: o da obtenção da melhor oferta.**

Desta forma, é recomendado que a elaboração deste documento seja feita por um experiente profissional da área, com conhecimento prático na obra ou serviço a ser realizada, a fim de que possa contingenciar e definir a gama de riscos a que a execução do objeto está mais vulnerável e qual das partes terá mais condições de lidar com essas situações supervenientes.

Novamente, elucidativas as palavras dos autores Cláudio Altounian e Rafael Cavalcante (2014. p 280) orientando quanto à forma de elaboração da matriz de risco e sua relação com o anteprojeto:

Logo, a distribuição de riscos deve, também, abranger a mesma coerência. **Para as parcelas do empreendimento mais simples, em que a Administração detenha meios de melhor detalhar a solução em anteprojeto** (por absoluta simplicidade e pequeníssima vantagem de os particulares competirem em termos de metodologia construtiva), **mais conveniente detalhá-los no anteprojeto e exigir a identidade em sua feitura. Os riscos atinentes a essa parcela, por conseguinte, serão da Administração.**

Ao contrário, **para aquelas frações mais complexas, tanto se liberem as contratadas para propor, cada qual, a sua metodologia, quanto, por consequência, transfiram-se os respectivos riscos para o particular.** É a coerência entre a matriz de riscos e o anteprojeto ao qual nos referimos na questão “Quais os elementos mínimos de um anteprojeto?” (questão 213). (Grifos nossos)

Ainda, importante alerta traz o doutrinador Daniel Siqueira Borba (2016. p. 390), ao elucidar que, conforme o art. 42, X, da Lei das Estatais (já transcrito alhures), existe uma essencial ligação entre a matriz de risco e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo a proposta como ponto de partida para o estabelecimento e restabelecimento deste equilíbrio:

A definição pela Lei do **conceito de matriz de risco está intrinsecamente vinculada ao conceito de equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso porque responsabilidades e riscos atribuíveis ao contratado influenciarão diretamente na elaboração da proposta. O contratante deve considerar tais regras** na tentativa de definir um valor de proposta que permita a execução da obra e o retorno do investimento.

Adjudicado ao contratado, **a proposta vencedora, aceita pela estatal, passa a servir de parâmetro para se aferir se o contrato permanece equilibrado ou não. Ocorrendo desequilíbrio, as partes devem identificar qual sua causa e buscar na matriz de risco** – documento que auxilia a elaboração da proposta – **quem deverá suportar os ônus** financeiros necessários para contornar o problema, permitindo-se a execução integral do contrato.

(...)

**A proposta é o documento que materializa as condições que manterão o contrato equilibrado, estabelecendo os parâmetros a serem observados em casos de alterações por eventos supervenientes que abalem a sua estrutura. A matriz de risco será o guia referencial dos contratantes sobre os impactos de fatos supervenientes que serão absorvidos durante a execução contratual** (seja com necessidade de tomada de ações preventivas, contratação de seguros, pagamento de indenizações e reparação de danos, etc.), tornando a noção de equilíbrio contratual mais dinâmica.

Por esses motivos é que se deve evitar incluir na matriz de risco termos residuais e genéricos que, por exemplo, determinam que todo e qualquer fato superveniente não previsto expressamente será de responsabilidade do contratado.

Uma disposição como essa faz com que fique impossível prever e calcular possíveis despesas para incorporação na proposta, e afasta licitantes sérios interessados em contratar, sendo até mesmo de questionável constitucionalidade e legalidade, pois pode gerar onerosidade excessiva e impossibilidade de execução do próprio contrato.

Obviamente que a responsabilidade por eventos futuros e imprevisíveis que prejudiquem a execução do contrato não delimitados na matriz de risco e assumidos pela empresa estatal devem ser solucionados pela própria contratante.

O doutrinador Marçal Justen Filho (2016. p. 180) observa que a elaboração bem definida de uma matriz de risco pode afastar, inclusive, direcionamentos na licitação, atendendo ao princípio da moralidade administrativa:

Mas a situação narrada [sobre **o particular ter o dever de realizar o objeto, de modo integral, arcando com todas as variações possíveis**] envolve riscos ainda mais sérios, com **enorme potencial de ofensa ao princípio da moralidade**. Suponha-se que um agente administrativo resolve beneficiar certo licitante. Seria bastante simples obter esse resultado reprovável através do expediente da “empreitada por preço global”. Para

tanto, é necessário que a Administração conheça todas as características do objeto e tenha noção de todos os custos. No entanto, **formula edital com objeto geral e mal definido, impondo aos licitantes o dever de arcar com todos os riscos. Depois, fornece ao apadrinhado todos os dados acerca da execução do objeto.** Por decorrência, **todos os demais licitantes serão obrigados a considerar riscos inexistentes ou situações imponderáveis.** Logo, suas propostas serão muito mais elevadas. **O licitante favorecido, ao contrário, formulará proposta contendo apenas os valores necessários a executar aquilo que a Administração já sabia, de antemão, ser necessário.** Daí, o licitante protegido sairá vencedor, por formular a menor proposta. Frise-se que, **se todos os demais licitantes tivessem tido acesso às mesmas informações, a Administração poderia ter recebido propostas ainda menores.**

Ademais, é importantíssimo ressaltar que a matriz de riscos também confere liberdade para o contratado quanto à forma de executar o contrato, tanto nas obrigações de meio quanto nas de resultado.

Destarte, a Lei das Estatais, art. 42, X, “b” e “c”, determina que a matriz de risco deverá prever as frações do objeto que haverá liberdade do contratado para inovar em soluções metodológicas e tecnológicas nas obrigações de resultado, e as frações do objeto em que tais alterações não são possíveis nas obrigações de meio.

Portanto, uma matriz de riscos bem trabalhada, definida, honesta e justa, é uma importantíssima ferramenta que torna os contratos administrativos celebrados na contratação semi-integrada e integrada mais atraentes para o particular interessado, seja pela prévia determinação das responsabilidades ou pela liberdade para inovação em soluções metodológicas ou tecnológicas conferida pela Lei nº 13.303/16, art. 42, X, “b” e “c”.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista – possuem a Lei nº 13.303/16 como seu estatuto geral, que prevê, entre outras, diretrizes e regras para as licitações e contratos por elas celebrados.

Essa lei encontra seu fundamento de constitucionalidade na Carta Magna, art. 22, XXVII, e art. 173, §1º, III, com redações alteradas ou incluídas pela Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como a “reforma administrativa”.

Alguns institutos são novidades trazidas pela Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16), como por exemplo, o regime de contratação semi-integrada. Entretanto, essa lei não se caracteriza por ser inovadora, mas sim, por consolidar um panorama legislativo já existente, formado por partes da Lei nº 8.666/93, Lei nº 12.463/11 (RDC) e entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União.

A contratação integrada, prevista no Estatuto das Estatais, art. 42, VI, é aquela na qual o objeto licitado e contratado engloba a elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo das obras de engenharia, bem como sua execução, com todos os serviços necessários para entrega desse objeto em plenas condições de pronto funcionamento e utilização.

Por sua vez, a contratação semi-integrada é realmente novidade legislativa trazida pela Lei nº 13.0303/16, e é definida por seu art. 42, V. Nela a elaboração do projeto básico para especificação do objeto a ser licitado é responsabilidade das empresas públicas, enquanto a elaboração do projeto executivo é parte do objeto a ser executado pelo contratado, juntamente com a montagem, testes, pré-operação e demais operações necessárias para entrega final.

Como é possível notar, a grande peculiaridade da contratação integrada e semi-integrada é que a elaboração dos projetos de engenharia faz parte do objeto licitado (na contratação integrada, o projeto básico e executivo, na semi-integrada, o projeto executivo), e por isso devem ser produzidos pela licitante vencedora.

A principal consequência disso é que a licitante vencedora passa a ser responsável pelos projetos que criou, ou seja, a responsabilidade técnica recai sobre seus autores, que responderão por qualquer falha.

Nos modelos tradicionais de contratação o projeto básico é elaborado pelas empresas estatais com grandes dificuldades, como por exemplo, o burocrático e demorado desembolso de recursos financeiros públicos para realização de despesas com os estudos técnicos necessários para elaboração dos projetos; a falta de pessoal técnico especializado nas áreas que envolvem a elaboração dos projetos; a desatualização dos projetos no momento de sua execução, pois, em regra, os projetos são elaborados logo no início do procedimento licitatório, e este procedimento pode demorar demasiado para se concluir; a necessidade de reequilíbrios econômico-financeiros ou indenizações nos contratos firmados.

Essas dificuldades, no entanto, não estão presentes na contratação integrada e semi-integrada (lembrando que nesta apenas o projeto executivo é obrigação do contratado).

Além de se evitar esses transtornos e transferir a responsabilidade por falhas, ainda é necessário acrescentar que a elaboração dos projetos pelas licitantes vencedoras, muito provavelmente especializadas na área do objeto contratual, permite que as empresas estatais utilizem da maior experiência, especialidade e expertise de empresas privadas voltadas para área de conhecimento do objeto.

Portanto, uma das melhores vantagens das contratações integradas e semi-integradas para as empresas estatais é a transferência da responsabilidade técnica pelas possíveis falhas ou omissões na elaboração dos projetos de engenharia para o contratado, e a maior qualidade, celeridade e eficiência que isso traz.

Entretanto, é imperioso notar que a situação não pode ser interpretada de forma exageradamente ampla, a fim de fazer com que o contratado seja responsabilizado e arque com as consequências de fatos supervenientes imprevisíveis e para os quais não concorreu ou não assumiu o risco.

Neste contexto surge importante instrumento a ser elaborado pela estatal para licitações e contratações utilizando os regimes integrado e semi-integrado: a matriz de risco.

A ideia da matriz de risco é prever no contrato firmado o máximo de situações, considerando cada etapa da execução do contrato, que possam gerar alteração de

seu formato original, o que permite que os licitantes formulem propostas mais reais e preparadas para as possibilidades futuras, atreladas a critérios atuariais.

Assim, como influenciará diretamente na elaboração da proposta, o §1º, art. 42, Lei nº 13.303/16, estabelece que os instrumentos convocatórios das licitações para contratações integradas e semi-integradas já deverão conter a matriz de risco, para conhecimento dos interessados.

Recomenda-se que a elaboração deste documento seja feita por um experiente profissional da área, com conhecimento prático na obra ou serviço a ser realizada, a fim de que possa contingenciar e definir a gama de riscos a que a execução do objeto está mais vulnerável e qual das partes terá mais condições de lidar com essas situações supervenientes.

Ainda, é importante alertar que existe uma essencial ligação entre a matriz de risco e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo a proposta como ponto de partida para o estabelecimento e restabelecimento deste equilíbrio.

Por esses motivos é que se deve evitar incluir na matriz de risco termos residuais e genéricos que, por exemplo, determinam que todo e qualquer fato superveniente não previsto expressamente será de responsabilidade do contratado.

Uma disposição como essa faz com que fique impossível prever e calcular possíveis despesas para incorporação na proposta, e afasta licitantes sérios interessados em contratar, sendo até mesmo de questionável constitucionalidade e legalidade, pois pode gerar onerosidade excessiva e impossibilidade de execução do próprio contrato.

Obviamente que a responsabilidade por eventos futuros e imprevisíveis que prejudiquem a execução do contrato não delimitados na matriz de risco e assumidos pela empresa estatal devem ser solucionados pela própria contratante.

De todo o exposto, é possível afirmar que o Estatuto das Estatais, ao trazer os regimes de contratação integrada e semi-integrada, dá mais um passo em direção à modernização do regime jurídico de licitações e contratos administrativos, buscando soluções para problemas constantemente experimentados pela Administração Pública, principalmente com a concepção dos projetos de engenharia básico e executivo.

Entretanto, o sucesso desses institutos encontra-se intimamente relacionado com a elaboração de uma matriz de riscos bem trabalhada, definida, honesta e justa, é uma importantíssima ferramenta que torna os contratos administrativos celebrados na contratação semi-integrada e integrada mais atraentes para o particular interessado, seja pela prévia determinação das responsabilidades ou pela liberdade para inovação em soluções metodológicas ou tecnológicas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; DIAS, Frederico; PAULO, Vicente. *Aulas de Direito Constitucional para Concursos*. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método. 2014.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *RDC e Contratação Integrada na prática: 250 questões fundamentais*. 2ª Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 213-215.

BITTENCOURT, Sidney. *A Nova Lei das Estatais: novo regime de licitações e contratos nas empresas estatais*. 1 ed. Leme: JH Mizuno, 2017.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação passo a passo*. 8 ed. Leme: JH Mizuno, 2016.

BORBA, Daniel Siqueira. Regimes de execução indireta de obras e serviços para empresas estatais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

HEINEN, Juliano. *Regime Diferenciado de Contratações Públicas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 8.666/93*. 17. ed. rev. atual. ampl. 2ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PEREIRA, César A. Guimarães. Processo Licitatório das Empresas Estatais: Finalidades, Princípios e Disposições Gerais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PINHEIRO, Haroldo. *Licitações: A Lei das Estatais semeia novas operações Lava-Jato*. Estado de São Paulo, 27 jun. 2016.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; SILVA, Michelle Marry Marques da. *RDC Regime Diferenciado de Contratação*. 1. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.