

PROGRAMAÇÃO

CAPA*(li)*CITA PGFN-RFB

Servidores

Tire dúvidas de sua Região Fiscal com a
Consultoria da **PGFN**



28/05

14h às 17h



SRRF01 e SRRF10



Sejam bem-vindos!



Carlota Vargas Buranello
Procuradora da Fazenda Nacional

Pergunta: Quando se utiliza IA (qualquer uma) na elaboração dos artefatos da contratação, devemos mencioná-lo? Se sim, onde e em qual documento?

Portaria MGI nº 3.485/2026

Embora a Lei
auxílio de intel
uso de aplicaçõ

Art. 15. Às pessoas que utilizarem IA devem:

....
IV - assegurar que qualquer aplicação de IA utilizada, em partes ou em sua totalidade, seja explicitamente registrada nos produtos, documentos ou atividades que dela decorram, de forma a garantir transparência e supervisão administrativa

to foi elaborado com
nsparência quanto ao

O que não muda?

Independentemente da ferramenta utilizada:

- ✓ o agente público permanece responsável
- ✓ os artefatos devem ser revisados, validados
- ✓ a motivação e a fundamentação da contratação

Como registrar?

A Portaria não definiu modelo obrigatório.

Mas é recomendável:

- 📌 despacho simples nos autos;
- 📌 observação no documento;

Responsabilidade permanece humana



Pergunta: Encontro muita dificuldade na pesquisa de preços em serviços comuns de engenharia (pois a modelagem da contratação varia muito e não se aplica o SINAPI), seria possível padronizar a pesquisa para esse tipo de objeto, de forma que atenda os normativos?

Qual é a frustração do gestor?

Cada contratação fica de um jeito.

RESULTADO: Não consigo:

- ✓ Não consigo comparar preços
- ✓ Não consigo reaproveitar pesquisas anteriores
- ✓ Não consigo criar referência estável
- ✓ Não consigo saber se o orçamento está correto

HOMEM-HORA



Pagamento baseado na quantidade de horas trabalhadas pelo profissional.

POSTO



Pagamento por posto de trabalho disponibilizado.

MANUTENÇÃO PREVENTIVA



Execução de atividades programadas para prevenir falhas e quebras.

CHAMADO



Atendimento sob demanda de chamados abertos pela contratante.

DESCONTO SOBRE PEÇAS



Aplicação de percentual de desconto sobre peças e materiais fornecidos.

TUDO MISTURADO



Diversos critérios aplicados ao mesmo contrato, sem padronização.

Por que o SINAPI não resolve tudo?

Em obra ou serviços padronizados de engenharia: O SINAPI traz

- ✓ composição,
- ✓ produtividade,
- ✓ preço referencial.

Exs. piso cerâmico, concreto, pintura.

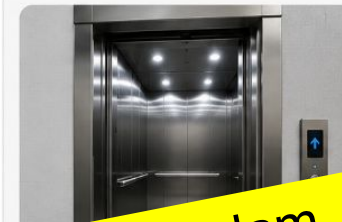
- imprevisibilidade
- ativos diferentes
- corretivas variáveis
- peças específicas
- chamados emergenciais

MAS NA MANUTENÇÃO...

ELEVADOR ANTIGO



ELEVADOR MODERNO



PEÇAS IMPORTADAS



PEÇAS



os custos realmente mudam.
os riscos realmente mudam.
a forma de execução realmente muda.

Nem sempre é possível padronizar o preço.

Mas é possível padronizar a metodologia.

Como padronizar?

Precisamos:

- ✓ previsibilidade
- ✓ comparabilidade
- ✓ metodologia uniforme
- ✓ segurança para justificar o orçamento

Pesquisa A

Inclui:

- peças
- deslocamento
- preventiva

Pesquisa B

Inclui:

- apenas mão de obra

Pesquisa C

Inclui:

- corretiva emergencial 24h

👉 Todos parecem “manutenção predial”. Mas são objetos completamente diferentes.

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Estrutura do orçamento

Todo orçamento de manutenção predial poderia ter:

Bloco	Exemplo
manutenção preventiva	inspeções periódicas
manutenção corretiva	chamados emergenciais
materiais	peças de reposição
deslocamento	visita técnica
plantão	atendimento 24h

SITUAÇÃO ATUAL

Edital A

- inclui deslocamento no preço da hora.

Edital B

- cobra deslocamento separado.

👉 **Resultado:** pesquisas incomparáveis.

Problema

Cada edital:

- separa itens diferentes,
- remunera diferente,
- mede diferente.

Previsibilidade e comparabilidade

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Critério de remuneração

(definir como a empresa será paga)

O que seria padronizar?

Adotar diretrizes mais uniformes para definir qual critério utilizar em cada tipo de serviço.

Exemplo:

“Para corretivas:

- remuneração por hora técnica.

Para peças:

- desconto sobre tabela oficial.

Para preventivas:

- valor mensal fixo.”

SITUAÇÃO ATUAL

- hora técnica
- posto fixo
- desconto sobre tabela oficial
- custo unitário
- valor mensal global
- valor por ativo

CADA EDITAL INVENTA UM MODELO

Problema

Cada modelo:

- incentiva comportamentos diferentes
- gera custos diferentes
- dificulta pesquisa

Comparabilidade

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Catálogo de serviços recorrentes

Catálogo mínimo de categorias que são recorrentes.

- elétrica
- hidráulica
- pintura
- climatização
- inspeção

E, depois, unidades de medição:

Serviço	Unidade
troca de tomada	unidade
manutenção ar-condicionado	equipamento
inspeção elétrica	hora
limpeza de calha	metro

SITUAÇÃO ATUAL

Um edital ex.

“manutenção corretiva elétrica”

Outro:

“pequenos reparos elétricos”

Outro:

“atendimento técnico eventual”

Problema

Cada edital chama o serviço de um jeito.

O que isso resolve?

- ✓ padroniza nomenclatura
 - ✓ facilita pesquisa
 - ✓ evita duplicidade
 - ✓ melhora comparação
- dificulta pesquisas;
 - dificulta comparações;
 - dificulta aproveitamento de contratações anteriores.

👉 mas todos falam praticamente da mesma coisa.

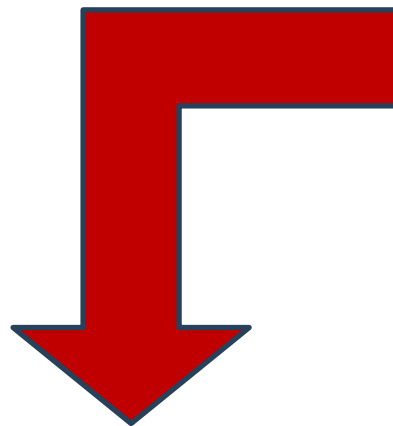
Previsibilidade e comparabilidade

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Catálogo de serviços recorrentes

Tentativa de organizar:

- nomenclaturas,
- unidades,
- tipos de serviço,
- rotinas repetitivas.



MANUAL DE MANUTENÇÃO DE ATIVOS DA RECEITA FEDERAL:

Novo modelo da RFB:

- Manutenção baseada em ativos e resultados

Como eu sei:

- **quais serviços preciso colocar no catálogo?**
- **quais frequências usar?**
- **quais ativos existem?**
- **o que realmente precisa de preventiva?**

Estrutura do modelo

- ✓ cadastro do ativo
- ✓ análise de criticidade
- ✓ plano de manutenção
- ✓ preventiva + corretiva
- ✓ CMMS (sistema informatizado de gestão da manutenção)
- ✓ histórico do ativo

O MANUAL DIZ

1º conheça os ativos.

2º associe serviços a esses ativos.

- ✓ padronizar serviços recorrentes;
- ✓ padronizar preventivas;
- ✓ estruturar melhor o orçamento;
- ✓ comparar pesquisas.

EXEMPLO

Ativo:

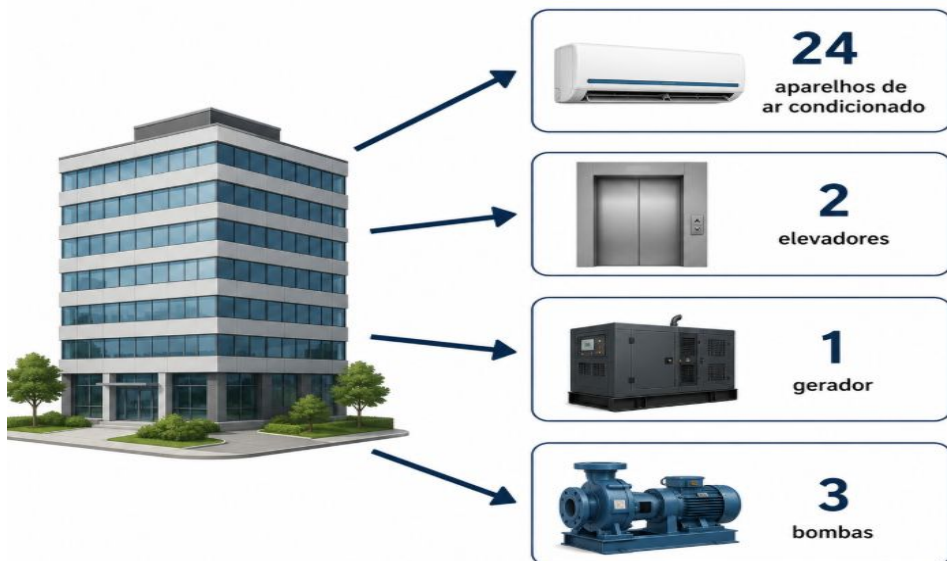


Serviços associados:



Agora esses serviços podem entrar no catálogo padronizado.

1. INVENTÁRIO DOS ATIVOS



2. CLASSIFICAÇÃO DOS ATIVOS



Consequência

- 👉 frequência de manutenção muda.
- 👉 Acordo de Níveis de Serviço muda.
- 👉 prioridade muda.

ALTA CRITICIDADE

Ativo essencial para o funcionamento das atividades finalísticas e atendimento ao público.

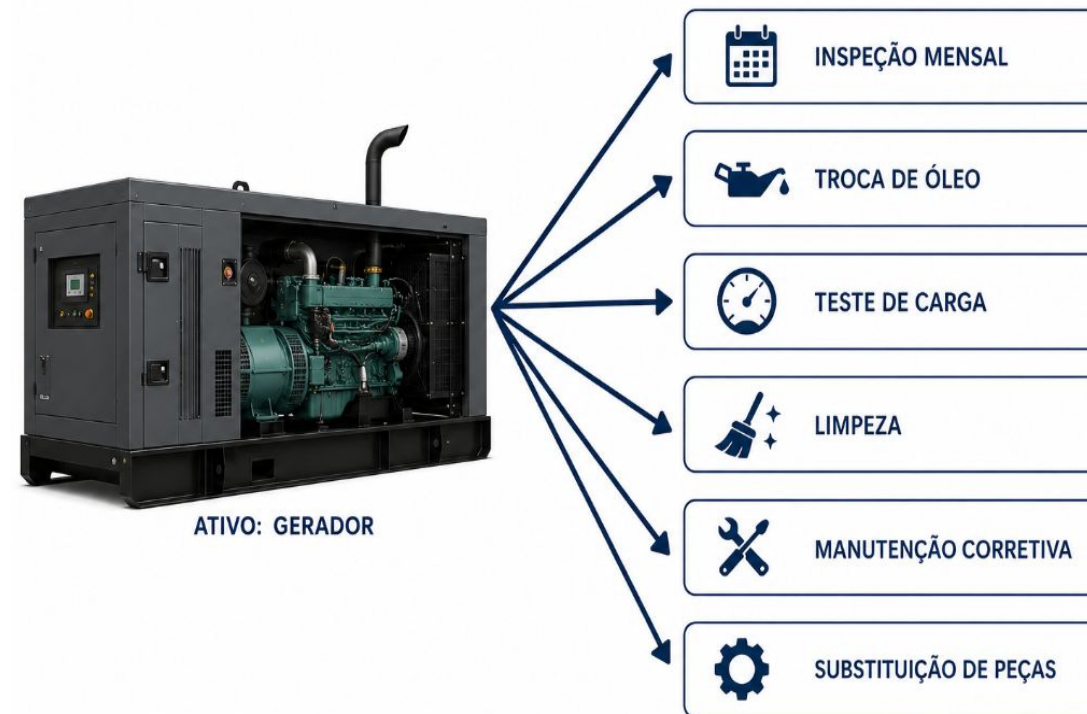


AR CONDICIONADO – ARQUIVO MORTO

BAIXA CRITICIDADE

Ativo importante, mas cuja indisponibilidade tem baixo impacto nas atividades finalísticas.

3. ASSOCIAR SERVIÇOS A CADA ATIVO



👉 transforma manutenção em atividades previsíveis.

4. PLANO PREVENTIVO



**LIMPEZA
TRIMESTRAL**



**TROCA
DE FILTRO**



**REVISÃO
ELÉTRICA**

👉 cada ativo passa a ter:

- periodicidade
- checklist
- rotina preventiva

5. HISTÓRICO DOS ATIVOS



ATIVO: ELEVADOR 01



LOCAL: Prédio Sede



ANDAR: Térreo



FABRICANTE: ABC Elevadores



DATA DE INSTALAÇÃO: 15/06/2018



REGISTRO DE OCORRÊNCIAS (FALHAS)



RESUMO DO HISTÓRICO

15

FALHAS NO ANO



TEMPO TOTAL PARADO:

72 h



CUSTO TOTAL DE MANUTENÇÃO:

R\$ 38.000,00



INSUMOS PARA DECISÃO



**AUMENTAR
MANUTENÇÃO
PREVENTIVA**

Reduzir falhas e paradas
não programadas.



**SUBSTITUIÇÃO
DO ATIVO**

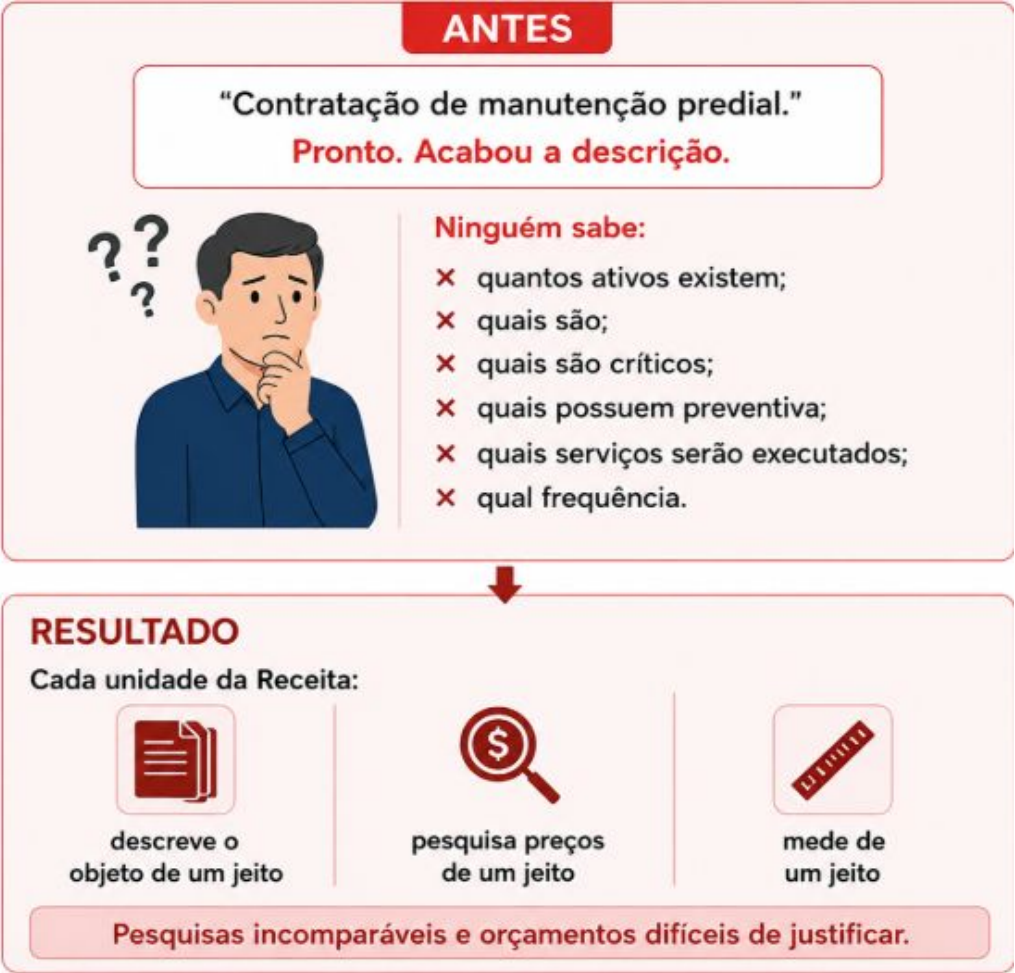
Avaliar custo-benefício
da troca do elevador.



**REVISÃO DA
ESTRATÉGIA
CONTRATUAL**

Readequar contrato e escopo
de serviços.

E COMO ISSO AJUDA A PADRONIZAR A PESQUISA?



EXEMPLO: DUAS REGIÕES DA RECEITA

ANTES

Região A

“manutenção
predial”



Região B

“manutenção
predial”



Mas ninguém sabe se os prédios são parecidos.

Logo: pesquisas incompatíveis.



DEPOIS

Região A



24 splits



2 elevadores



1 gerador



3 bombas

Região B



26 splits



2 elevadores



1 gerador



3 bombas



Agora:

- ✓ os objetos são parecidos;
- ✓ as preventivas são parecidas;
- ✓ as unidades de medição são parecidas.

A comparação começa a fazer sentido.



O QUE SIGNIFICA CADA ITEM DO MANUAL?



LÓGICA BASEADA EM ATIVOS

Antes:

"contrato de manutenção"

Depois:

"24 aparelhos split + manutenção preventiva trimestral + corretiva sob demanda."



CATEGORIAS DE SERVIÇOS SEMELHANTES

Todos passam a usar as mesmas categorias:

- climatização
- elétrica
- hidráulica
- civil, etc.

Adeus às descrições diferentes para serviços iguais.



ROTINAS PREVENTIVAS SEMELHANTES

Todos os splits:

- limpeza trimestral
- troca de filtro
- revisão elétrica

Mesma lógica de preventiva entre as unidades.



CRITÉRIOS SEMELHANTES DE MEDIÇÃO

Todos medem:

- limpeza por equipamento
- inspeção por hora
- troca de filtro por unidade

Unidades de medição padronizadas.



COM O MANUAL, AGORA É POSSÍVEL:



Pesquisar contratos semelhantes



Justificar o orçamento



Comparar propostas



Reaproveitar referências anteriores

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Critério de comparação

O que seria padronizar?

Antes de pesquisar preços, definir claramente:

- ✓ quais ativos estão cobertos
- ✓ quais serviços estão incluídos
- ✓ quais serviços estão excluídos
- ✓ qual a unidade de medição
- ✓ qual o critério de medição
- ✓ qual o nível de atendimento esperado

Resultado

Garantir que todo mundo esteja cotando a mesma coisa.

SITUAÇÃO ATUAL

O problema hoje não é o preço.
O problema é que os objetos, em cada pesquisa, são diferentes.
Exs de cotações.

Fornecedor A: inclui peças.

Fornecedor B: não inclui.

Fornecedor A: inclui plantão 24h.

Fornecedor B: horário comercial apenas.

Fornecedor A: manutenção de 24 splits

Fornecedor B: manutenção de 12 splits

Problema: os preços nunca serão comparáveis.

O que pode ser padronizado na pesquisa de preços?

✓ Modelo de Orçamento

- Exigir estrutura mínima do orçamento.
Padronizar um modelo de orçamento.

Todo orçamento deveria indicar:

- mão de obra
- materiais
- peças
- deslocamento
- tributos
- lucro
- metodologia

Situação atual

Item	Valor
Manutenção predial	R\$ 80.000

👉 sem explicar nada.

**Previsibilidade e
comparabilidade**

EXEMPLO DE ORÇAMENTO PADRONIZADO

ITEM		VALOR (R\$)
	Mão de obra	R\$ 40.000

O que o TCU quer?

- ✓ memória mínima
- ✓ metodologia
- ✓ comparabilidade
- ✓ justificativa
- ✓ rastreabilidade
- ✓ compatibilidade com o projeto/TR
- ✓ detalhamento técnico mínimo

POR QUE ESSA MANUTENÇÃO CUSTA R\$ 80.000?

COMPONENTE		JUSTIFICATIVA / BASE DE CÁLCULO
	Mão de obra	• 300 horas técnicas/mês • Composição: 2 técnicos em tempo integral + 1 supervisor (meia jornada)
	Peças (críticas)	• Peças críticas previstas no plano de manutenção • Estoque mínimo garantido
	Visitas preventivas	• 12 visitas preventivas por ano • 1 visita por mês
	Deslocamentos	• Média de 20 deslocamentos/mês • Base: histórico dos últimos 12 meses
	Tributos e lucro	• Tributos: conforme regime tributário da empresa • Lucro: margem aplicada sobre os custos diretos e indiretos
TOTAL		R\$ 80.000

E quando não existe SINAPI?

Nos serviços de engenharia, a Administração deve observar:

Lei 14.133/2021, art. 23, § 2, IN SEGES 91/2022, Decreto 7.983/2013

Podendo-se utilizar:

- contratações similares;
- tabelas referenciais;
- pesquisas com fornecedores;
- memória de cálculo justificada;
- metodologia compatível com o objeto.

RESPONDENDO OBJETIVAMENTE À PERGUNTA:

“É possível padronizar?”

Em muitos casos, não será possível padronizar o preço, porque a manutenção possui variabilidade técnica inerente.

Mas é plenamente possível — e recomendável padronizar:

- a metodologia da pesquisa,
- os critérios de composição do orçamento,
- os itens recorrentes e
- a forma de remuneração.

Pergunta: Considerando que a única forma possível de realizar pesquisa de preços é a pesquisa direta com fornecedores, como dar segurança jurídica a esta pesquisa quando obtemos apenas 1 (um) ou 2 (dois) orçamentos, sendo que milhares de empresas foram consultadas? Como dar uma justificativa com segurança jurídica resguardando o gestor?

O Manual resolve o problema da pesquisa de preços?

✗ Não completamente.

O Manual não elimina as limitações das fontes de pesquisa.

Continuaremos utilizando:

- contratações públicas anteriores;
- PNCP / Compras.gov;
- pesquisas diretas com fornecedores;
- outras fontes admitidas pela legislação.

E quando só conseguimos 1 ou 2 orçamentos?

Situação comum

Foram consultados:

✉ 1.000 fornecedores

ou

✉ 2.000 fornecedores

↓

Responderam:

📄 1 orçamento

ou

📄 2 orçamentos

O orçamento é inválido? O gestor fica sem respaldo? É necessário repetir indefinidamente a pesquisa?

Resposta: NÃO.

A segurança jurídica não depende da quantidade de respostas. Depende da qualidade da instrução processual.

O que deve constar dos autos?

- ✓ quantidade de fornecedores consultados;
- ✓ metodologia utilizada;
- ✓ período da pesquisa;
- ✓ registros das tentativas realizadas;
- ✓ justificativa para utilização dos preços obtidos;
- ✓ demonstração de compatibilidade entre o objeto pesquisado e o objeto contratado.

Pergunta: Tenho dúvidas quanto ao processo de análise da PFN em relação aos Termos de Referência e Edital, de serviços de engenharia em geral (projetos, obras, reforma etc.). Quais os pontos principais a serem analisados e o que podemos fazer pra evitar erros nestes documentos

CHECKLIST JURÍDICO – SERVIÇOS DE ENGENHARIA

1. O objeto está corretamente enquadrado?

O procurador verifica:

- ☐ É serviço de engenharia?
- ☐ É obra ou serviço?
- ☐ É serviço comum ou especial?
- ☐ Trata-se de serviço técnico especializado de (art. XVIII)?
- ☐ A modalidade escolhida é compatível com o enquadramento?
- ☐ O gestor declarou expressamente a natureza do objeto?

Erros mais comuns

- ✗ Projeto básico tratado como serviço comum.
- ✗ Fiscalização de obras licitada por pregão.
- ✗ Serviço especial enquadrado como comum.
- ✗ Ausência de justificativa da modalidade.

2. O planejamento da contratação está completo?

O procurador verifica:

- ☐ Existe ETP?
- ☐ Existe Termo de Referência ou Projeto Básico adequado?
- ☐ Há justificativa da contratação?
- ☐ Há justificativa do quantitativo?
- ☐ Há estudo de mercado?
- ☐ Há análise de riscos?
- ☐ Há pesquisa de preços?
- ☐ O objeto está compatível em todos os artefatos?

Erros mais comuns

- ✗ Quantitativos diferentes.
- ✗ Escopo diferente.
- ✗ Objeto descrito de forma diferente em documentos distintos.
- ✗ Solução escolhida sem justificativa.

3. O objeto está suficientemente definido?

O procurador verifica:

- ☐ Existe Projeto Básico?
- ☐ Existe Memorial Descritivo?
- ☐ Existem especificações técnicas?
- ☐ Existem quantitativos?
- ☐ Existem plantas e desenhos quando necessários?
- ☐ Existem critérios de medição?
- ☐ Existem critérios de recebimento?
- ☐ O objeto permite formulação de proposta?

Erros mais comuns

- ✗ Projeto genérico.
- ✗ Quantitativos sem memória de cálculo.
- ✗ Especificações incompletas.
- ✗ Critérios de medição inexistentes.

4. O orçamento está juridicamente consistente?

O procurador verifica:

- ☐ Existe orçamento estimativo?
- ☐ Existe planilha orçamentária?
- ☐ Existem quantitativos?
- ☐ Existe memória de cálculo?
- ☐ Foi utilizada metodologia adequada?
- ☐ SINAPI?
- ☐ Pesquisa de mercado?
- ☐ Há BDI?
- ☐ O BDI está justificado?
- ☐ Há coerência entre projeto e orçamento?

Erros mais comuns

- ✗ Quantitativos sem origem.
- ✗ BDI sem justificativa.
- ✗ Composição de custos ausente.
- ✗ Orçamento incompatível com o projeto.

5. O edital e o contrato refletem corretamente a contratação?

O procurador verifica:

Habilitação

- ☐ Registro CREA/CAL
- ☐ Capacidade técnico-profissional?
- ☐ Capacidade técnico-operacional?
- ☐ Exigências proporcionais?

Erros mais comuns

- ✗ Exigências excessivas de qualificação.
- ✗ Critérios subjetivos.
- ✗ Contrato diferente do TR.

Fiscalização contratual

- ☐ Acompanhamento de execução?
- ☐ Cumprimento da contratual?
- ☐ Alterações e?
- ☐ Rescisão?
- ☐ Sanções?

6. Governança e requisitos formais

O procurador verifica:

- ☐ PCA
- ☐ PLS
- ☐ Dotação orçamentária
- ☐ Atividade de custeio
- ☐ Decreto 10.193/2019
- ☐ LRF
- ☐ Autorizações necessárias
- ☐ Registro de preços (quando houver)
- ☐ Lista de verificação AGU

Pergunta: Em licitações compostas por diversos itens ou grupos, nas hipóteses em que alguns destes restarem fracassados, a mera repetição do certame, com adequação do edital apenas para exclusão dos itens ou grupos já contratados, demanda nova análise jurídica?

QUANDO A REPETIÇÃO DA LICITAÇÃO EXIGE NOVA ANÁLISE JURÍDICA?

Pergunta: Em licitações compostas por diversos itens ou grupos, nas hipóteses em que alguns destes restarem fracassados, a mera repetição do certame, com adequação do edital apenas para exclusão dos itens ou grupos já contratados, demanda nova análise jurídica?

Situação 1

Licitação fracassada em alguns itens/grupos.

Nova licitação apenas:

- ✓ exclui os itens já contratados;
- ✓ mantém edital, TR e minuta contratual;
- ✓ mantém critérios de habilitação, julgamento e execução.

Em regra

✗ Não exige nova análise jurídica.

O que o gestor deve fazer?

- ✓ juntar despacho motivado;
- ✓ explicar o fracasso;
- ✓ justificar a manutenção das condições originalmente aprovadas.

QUANDO A REPETIÇÃO DA LICITAÇÃO EXIGE NOVA ANÁLISE JURÍDICA?

Situação 2

Além da exclusão dos itens:

- ✓ nova pesquisa de preços;
- ✓ novo valor estimado.

Isso exige nova análise jurídica?

👉 Nem sempre.

A mera atualização da pesquisa de preços, por si só, não altera necessariamente as conclusões jurídicas anteriormente emitidas.

Houve alteração jurídica relevante?

Se NÃO:

- ✓ mantém-se o parecer anterior;
- ✓ basta despacho motivado do gestor.

Se SIM:

- ✓ deve retornar à PFN.

QUANDO A REPETIÇÃO DA LICITAÇÃO EXIGE NOVA ANÁLISE JURÍDICA?

Exemplos de alteração relevante

Retornar para análise jurídica quando houver:

mudança dos critérios de habilitação	alteração das regras de medição
mudança do critério de julgamento	alteração da minuta contratual
alteração da matriz de riscos	mudança do objeto
alteração do regime de execução	mudança da estratégia de contratação

1. O parecer jurídico não aprova preços

O papel da assessoria jurídica é controlar a legalidade.

A formação do preço é matéria predominantemente técnica e administrativa.

2. Art. 53 da Lei 14.133 limita a análise jurídica

A consultoria jurídica realiza controle prévio de legalidade.

3. Princípio da eficiência

Exigir novo parecer sempre que houver mera atualização da pesquisa de preços transformaria a análise jurídica em etapa meramente formal e repetitiva, sem agregação efetiva de segurança jurídica.

No entanto:

Nova pesquisa —————> alteração de escolha do planejamento —————> encaminha para PGFN

Exs:

- preço aumentou muito e o órgão resolveu dividir os lotes;
- preço diminuiu e o órgão passou a exigir fornecimento de peças;
- licitação passou a ser exclusiva para micro-empresas/EPP etc.



**Procuradoria-Geral
da Fazenda Nacional**