



PARECER SEI Nº 3013/2024/MF

Documento Preparatório. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato.

LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. PREGÃO - SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA.

I - Análise formal de minuta de Pregão Eletrônico visando à contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de sistemas de ar condicionado instalados nas unidades da Receita Federal do Brasil no Estado do Acre.

II - Aplicação da Lei nº 14.133, de 2021; Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 91, de 2022; Decreto nº 7.983, de 2013; Decreto nº 10.947, de 2022; Instrução Normativa SEGES nº 58, de 2022; Decreto nº 11.246, de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022; Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 2022; e Instrução Normativa nº 5, de 2017, no que couber.

III - Aprovação com ressalvas.

Processo SEI nº 10280.726632/2024-37

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de serviço de engenharia para manutenção do sistema de ar condicionado de imóveis da Receita Federal do Brasil situados no Estado do Acre, mediante licitação pública, na modalidade pregão eletrônico, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos, conduzido pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 2ª Região Fiscal - SRRF02, encaminhado para esta Assessoria Jurídica para exame e parecer com fundamento no art. 53, da Lei nº. 14.133/2021, cujo valor estimado é de R\$ 2.254.337,41.

2. Nesta data, o processo encontra-se instruído com os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

	VOLUME I	NÚMERO SEI
Fls. 2	- Representação;	44035459
Fls. 4	- Documento de Formalização da Demanda;	44035460

Fls. 14	- Portaria SRRF2 nº. 382/2024 - Agente de Contratações e Equipe de Apoio;	44035462	Fl. 505
Fls. 47	- Guia de Contratações Sustentáveis;	44035463	
Fls. 350	- Matriz de Riscos;	44035464	
Fls. 355	- Termo de desentranhamento das fls. 15 a 46; e 338 a 349;	44035465	
Fls. 367 e 369	- Declarações de Reserva de Recursos;	44035466	
Fls. 371	- Aprovação do Estudo Técnico Preliminar;	44035467	
Fls. 372	- Edital;	44035469	
Fls. 391	- Termo de Contrato;	44035470	
Fls. 407	- Planos de Manutenção Preventiva; IMR; Modelo de formulário de autorização de compra; Planilhas Orçamentárias (Resumo, Completa, Relatórios Analíticos, BDI Geral, Composição do BDI, Cronograma Físico-Financeiro, Curva ABC de Serviços, Curva ABC de Insumos e Encargos Sociais); Modelo de Planilha Orçamentária; ART; e Termo de Justificativas Relevantes;	44035471	
Fls. 408	- Alerta Financeiro;	44035473	
Fls. 410	- Modelo de Declaração de Habilitação;	44035474	
Fls. 412	- Termo de desentranhamento das fls. 356 a 366;	44035475	
Fls. 413	- Estudo Técnico Preliminar;	44035476	
Fls. 423	- Declaração de concordância com Edital e Termo de Referência;	44035477	
Fls. 424	- Formulário de solicitação de recursos;	44035478	
Fls. 425	- Termo de Referência;	44035479	
Fls. 457	- Relatório fotográfico;	44035480	
VOLUME II		NÚMERO SEI	
Fls. 493	- Termo de responsabilidade pelo uso de minutas-padrão;	44035481	
Fls. 495	- Lista de verificação;	44035482	
Fls. 502	- Despacho de encaminhamento;	44035483	
Fls. 503	- Formulário de identificação do processo.	44035485	

3. É o sintético relatório, passamos a analisar.

II - FUNDAMENTOS

Dos Limites da Análise Jurídica

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, em linha com o art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade

competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boa Prática Consultiva da AGU – Enunciado BPC nº 7^[1].

6. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Da Autorização para a Celebração de Novos Contratos e das Normas de Governança

7. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

8. Ainda, deve ser atestado nos autos que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022, e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021), o que foi realizado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), item 11, fls. 419 (44035476).

9. De outro lado, reputo que no item 12 do ETP (fls. 419 - 44035476), foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

Da Utilização do Pregão Eletrônico

10. É possível a contratação de serviços comuns de engenharia por meio de pregão, em razão do disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021. Não obstante, é vedada a utilização desta modalidade para contratações de obra (definida no art. 6º, XII, da Lei nº 14.133, de 2021); serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea ‘a’ deste inciso”)

11. No caso, o serviço a ser contratado foi qualificado como *comum* pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014) no item 2 do ETP (fls. 413 - 44035476) e item 1.3 do Termo de Referência (fls. 429 - 44035479). Assim, a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada. Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

Do Planejamento da Contratação

12. Preliminarmente, deve-se alertar que a Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) de obras e serviços de engenharia, que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha_Minuta_do_IPPC_Engenharia_16_11_23_14h_Visualizacao.pdf.

13. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME nº 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

14. Esses documentos foram juntados, respectivamente, às fls. 004 (44035460); 413 (44035476); 350 (44035464); e 425 (44035479).

15. Da análise do documento de formalização da demanda (fls. 004 - 44035460), percebe-se que foram previstos os conteúdos essenciais do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

16. Quanto aos estudos preliminares (fls. 413 - 44035476), a equipe de planejamento deve certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, (descrição da necessidade, estimativa das quantidades, estimativa do valor, justificativa para o parcelamento, posicionamento quanto ao atendimento da necessidade a que se destina) o que aparentemente foi cumprido. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

17. No estudo técnico preliminar para contratação de serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência, dispensada a elaboração de projetos (art., 18, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

18. Por sua vez, acerca do Mapa de Riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, seguindo o item 5.2 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (fls. 350 - 44035464).

19. O Termo de Referência, ao seu turno, é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

20. Em linha com o art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, é recomendável a utilização do modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (fls. 425 - 44035479), tendo o gestor atestado no Termo de Responsabilidade que adotou minuta-padrão (fls. 493 - 44035481).

21. Constatada a presença dos documentos mínimos exigidos nas normas, destacamos a seguir pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

22. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, II, c/c art. 19, II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022). Neste sentido, não encontramos nos autos manifestação do gestor sobre esse ponto (adoção ou não do catálogo - Portaria SEGES nº 938/2022), o que recomendamos que seja esclarecido.

23. Consoante o art. 46, § 1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, é vedada a realização de serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 18, § 3º, ou no art. 14, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, o que demanda saneamento da instrução processual, mediante a juntada do projeto executivo ao edital, a justificativa técnica de sua desnecessidade ou a justificativa para atribuir a obrigação de sua elaboração pelo contratado.

24. Na hipótese, no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes (fls. 407 - 44035471), o Gestor esclarece, no item 13, que *esta contratação prevê a manutenção preventiva e corretiva de sistemas de ar condicionado, motivo pelo qual não há necessidade de elaboração de projetos*. Tratando-se de elemento de natureza eminentemente técnica, dos quais a assessoria jurídica não possui conhecimentos, não nos compete avaliar a conformidade e correção de seus argumentos, mormente sugerir que se certifique de que todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133, de

2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261) ou justificada a desnecessidade de algum deles.

25. Outrossim, apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item nas planilhas orçamentárias de fls. 407 (44035471) — art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia — que é parte integrante do Termo de Referência.

26. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deve tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração. Neste sentido, convém repisar as diretrizes do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

1.1. São vedadas especificações que:

- a) por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;*
- b) não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não se admitindo especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;*
- c) estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.*

27. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

28. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247^[2]. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

29. Acerca deste ponto, no item 9 do ETP (fls. 417 - 44035476) foram apresentadas as razões da opção feita pela Administração no presente processo, motivo pela qual não há observações adicionais a se fazer.

30. No item 4 do Termo de Referência (fls. 430 - 44035479) foram previstos, como parte dos requisitos da contratação, critérios e práticas de sustentabilidade. Lembre-se, a título de alerta, que as licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 45, da Lei nº 14.133, de 2021).

31. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

32. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013). Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços às fls. 407 (44035471), tendo sido registrado, no item 8 do ETP (fls. 417 - 44035476) a pessoa responsável por sua elaboração.

33. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Prudente, porém, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob a ótica jurídica, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

34. O gestor deve observar o art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

35. A IN SEGES/ME nº 91, de 16 de dezembro de 2022, autoriza a aplicação do Decreto nº 7.983, de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União, no que couber, para a definição do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia.

36. No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se pautar pelo Decreto nº 7.983, de 2013, não relegando toda a responsabilidade pela definição dos insumos necessários para o serviço de engenharia e o seu quantitativo (material, mão de obra e equipamentos) apenas para os projetistas, mas se certificando de que os elementos constantes dos projetos e planilhas orçamentárias por eles elaboradas estão de acordo com as determinações normativas.

37. Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

38. O Decreto nº 7.983, de 2013, determina que se devem utilizar primordialmente os valores constantes no SICRO/SINAPI.

39. Ademais, aplicável, no caso, a Súmula TCU nº 258/2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

40. Na definição do art. 2º, VIII, do Decreto nº 7.983, de 2013, o orçamento de referência é o “detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação”. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, como determinam a Orientação Normativa AGU nº 5, de 2009, e a Súmula TCU nº 259, que assim dispõem respectivamente:

Seu documento foi gerado automaticamente pelo sistema de controle de versão, no endereço <https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx> pelo código de localização EP03.0924.13294.1EU2. Consulte a página de autenticação no final deste documento.

Original Orientação Normativa AGU nº 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento

Súmula nº 259: *Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.*

41. Assim, nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.983, de 2013, e na esteira da Súmula TCU nº 259 e Orientação Normativa AGU nº 5, de 2009, deverão constar do edital de licitação de obras e serviços de engenharia os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global.

42. Especificamente para o regime de empreitada por preço global, os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação aos preços global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Logo, na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da Administração, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações (art. 13, I, e parágrafo único, do Decreto nº 7.983, de 2013).

43. Segundo o art. 3º do Decreto nº 7.983, de 2013, no âmbito da administração pública federal o SINAPI é o sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. Poderão ser adotadas especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia em relatório técnico elaborado por profissional habilitado (art. 8º, *caput*, do Decreto nº 7.983, de 2013). Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle (art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 7.983, de 2013).

44. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2013, para o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

45. É preciso destacar o disposto na Súmula 254 do TCU a respeito do IRPJ e CSLL na composição do BDI:

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

46. Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU nº 254, de 2010, como o art. 9º, do Decreto 7.983, de 2013, vedam a inclusão de tais rubricas apenas no orçamento-base da licitação, não sendo tais entendimentos aplicáveis aos preços ofertados, o que foi noticiado no informativo n.º 279, nos seguintes termos:

A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação.

47. Dessa forma, é vedada a inclusão do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no orçamento estimativo da licitação. No entanto, é lícita a inclusão na composição do BDI do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) constante das propostas das licitantes. É legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam congruentes com os paradigmas de mercado.

48. Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula nº 253 do TCU, que trata do BDI reduzido.

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

49. Como se trata de tópico referente a matéria técnica, cabe exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito das exigências acima mencionadas.

50. Por força do art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011, foi afastado o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta e permitido que a empresa opte pela regra veiculada, ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991. Assim, ante a possibilidade de escolha da forma de recolhimento do tributo pelas empresas, surge para a Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa, prestigiando o princípio de economicidade. Nesses termos, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, seja o previsto no art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011, ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212, de 1991.

51. Portanto, para que a Administração elabore seu orçamento de referência, deverá avaliar o regime tributário que lhe for mais vantajoso. Para tanto, sugere-se a simulação das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de constatar qual será a mais vantajosa.

52. O menor valor global obtido a partir dos orçamentos elaborados deverá ser utilizado como referência para a licitação das obras e serviços, cabendo à Administração dar ampla publicidade a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração dos orçamentos no termo de referência ou projeto básico e no edital da licitação.

53. Prosseguindo, verifica-se que foi juntado ART, fls. 407 (44035471), cumprindo-se o art. 10 do Decreto nº 7.983, de 2013.

54. Está presente a portaria de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022), fls. 14 (44035462).

55. Por pertinente, dado que as Portarias SRFF02 nº. 233/2023 (de designação da Equipe Regional de Licitações - fls. 11 - 44035462) e nº. 382/2024 (de designação dos Agentes de Contratação e Equipe de Apoio - fls. 14 - 44035462) compartilham dos mesmos nomes, deve-se advertir para o entendimento firmado no âmbito do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos acórdãos nº 2.448/2019-Plenário e 1.278/2020-Primeira Câmara, no sentido de que seja evitada a participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio), sob o risco de violação ao princípio da segregação de funções. Assim, alerta-se a autoridade para que considere o princípio da segregação de funções na atribuição de atividades relacionadas à condução do processo licitatório, sendo recomendável a apresentação de justificativa caso não possa fazê-lo.

56. Ante o valor estimado da contratação, superior ao limite previsto no art. 6º, do Decreto nº. 8.538/2015, está correta a não previsão de participação exclusiva de micro empresas e empresas de pequeno porte.

57. Em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às fls. 367 e 369 (44035466) declarações do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica. Lembre-se da necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

58. Houve a indicação do regime de execução do contrato no item 9.2 do Termo de Referência (fls. 452 - 44035479), como requer o art. 92, IV, da Lei n. 14.133, de 2021, tendo sido registrado, no item 4 do ETP (fls. 413 - 44035476) e item 2 do Termo de Justificativas Técnicas Relevantes (fls. 407 - 44035471) os motivos da escolha do gestor. Não obstante, como se observa da cláusula Sexta do Termo de Contrato (fls. 392 - 44035470), o serviço será remunerado com base em parcela fixa e parcela variável, vis-à-vis a demanda Administrativa. Por essa razão, recomenda-se que o gestor verifique se o regime de execução escolhido (empreitada por preço global) é condizente com esse modelo de prestação de serviço.

59. Lembre-se que a escolha do regime de execução deve sempre ser justificada, sopesando-se a eficiência na gestão contratual. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam

previamente definidas nos instrumentos convocatórios, permitindo-se aos interessados a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

60. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

61. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por valor certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

62. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

63. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Das Minutas de Edital e Contrato

64. Quanto às minutas de Edital, Termo de Referência e de Contrato, a Lei 14.133/2021 (art. 19, IV, c/c art. 25, § 1º) recomenda a utilização dos modelos padronizados disponibilizados pela assessoria jurídica e que eventuais alterações sejam destacadas e justificadas no processo (art. 19, § 2º). A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU, o que foi feito pelo gestor no presente processo, consoante atestado às fls. 493 (44035481).

65. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela Assessoria Jurídica, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise a ser elaborada por esta DICAJ1/COR/CGCP/PGAD/PGFN, tornando-se desarrazoada a revisão minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

66. As alterações/modificações declaradas pelo gestor no Termo de Responsabilidade são, de modo geral, compatíveis com a adequação do objeto licitado à minuta-padrão, não havendo recomendações de ordem jurídica a se fazer.

67. No item 1.4 do Termo de Referência (fls. 429 - 44035479) e item 2.1 do Termo de Contrato (fls. 392 - 44035470) foi estabelecido como prazo de vigência para o acordo o período de 5 anos, contudo, segundo comando do art. 106, I, da Lei nº. 14.133/2021, nesses casos é preciso que o gestor ateste a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, o que não encontramos no processo e precisa ser suprido.

68. Noutra ponta, no item 6.3 do Termo de Referência (fls. 442 - 44035479), que trata do ressarcimento pelos materiais utilizados nos reparos, deve-se lembrar que o TCU já se manifestou no sentido de que é preciso licitar todos os possíveis materiais a serem utilizados, mediante a elaboração de uma estimativa, podendo-se observar na adjudicação, o maior desconto sobre o valor dos materiais registrados na tabela SINAPI, sendo inadmitido o sistema de reembolso, salvo no caso de o material não constar na referida tabela (vide o Acórdão no 1.238/2016 –

69. Alerta-se, ainda, para a necessidade de requerer, no caso dos itens não constantes do SINAPI e passíveis de ressarcimento, a respectiva nota fiscal da mercadoria, comprovando-se o recolhimento dos tributos incidentes, o que deve, desde já, ser exigido no Termo de Referência.

70. Na esteira, o PARECER nº. 0004, de 2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716, de 2019-43)^[3], ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.”, o que deve ser observado pelo gestor.

71. Pelo art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

72. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

73. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

74. Ademais, em função do art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do órgão licitante na internet a cópia integral do edital com seus anexos; o resultado da licitação; e os contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III - CONCLUSÃO

75. Em face do exposto, manifesta-se essa Procuradoria pela regularidade jurídica do procedimento, desde que observadas as ressalvas constantes deste parecer, que resumimos:

- a) recomenda-se que providencie a autorização para a celebração do contrato, antes de sua efetiva assinatura (par. 7);
- b) recomenda-se que o gestor informe sobre a utilização ou não do catálogo de serviços da Portaria SEGES nº 938/2022, justificando, caso não tenha feito (par. 22);
- c) certifique-se de que tenham sido observados todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133, conforme Súmula TCU nº 261 (par. 24);
- d) certifique-se de que as especificações técnicas do Termo de Referência estão alinhadas com as premissas do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (par. 26 e 27);
- e) certifique-se de que a metodologia empregada na elaboração do orçamento da licitação obedece as diretrizes do Tribunal de Contas da União (par. 33 a 49);
- f) sugere-se, ante a faculdade estabelecida no art. 7º, da Lei nº 12.546/2011, que a Administração simule as duas condições possíveis de recolhimento de contribuições previdenciárias pelas empresas, para fins de constatação de qual se mostra mais vantajosa (par. 50 e 51);
- g) certifique-se de observar o princípio da segregação de funções (par. 54 e 55);
- h) recomenda-se que avalie se o regime de execução escolhido é condizente com a forma de prestação de serviço e remuneração propostos (par. 58 a 63);

- i) recomenda-se que ateste a maior vantagem econômica em razão da previsão de contratação plurianual (par. 67);
- j) certifique-se de observar as orientações do TCU acerca da possibilidade de ressarcimento por insumos utilizados no serviço de manutenção (par. 68);
- k) certifique-se de exigir a apresentação de nota fiscal pelos itens que serão ressarcidos, assegurando o cumprimento das obrigações fiscais pelo contratado (par. 69).

76. À consideração superior, com sugestão de devolução à SRRF02 para conhecimento e providências que entender pertinentes.

Brasília-DF, 12 de agosto de 2024

Documento assinado eletronicamente

RUBENS QUARESMA SANTOS

Procurador da Fazenda Nacional

Divisão de Consultoria e Assessoramento Jurídico - 1

Coordenação de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

77. De acordo. Aprovo o presente parecer.

78. Nos termos do art. 18, da Portaria PGAD/PGFN/MF nº. 1153/2024, em se tratando de contratação cujo valor previsto é superior a R\$ 1 milhão e inferior a R\$ 3 milhões, encaminhe-se à Coordenadora de Orientações e Uniformização em Contratação Pública.

Documento assinado eletronicamente

MÔNICA ELLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI

Procuradora-Chefe da DICAJ1

Coordenação de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

Coordenação-Geral de Contratação Pública

(no exercício constante do art. 18, II, da Portaria PGAD/PGFN/MF nº. 1153/2024)

79. De acordo. Aprovo a manifestação.

80. Devolva-se ao Órgão assessorado, como proposto.

Documento assinado eletronicamente

CAROLINA ZANCANER ZOCKUN

Coordenadora de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

Coordenação-Geral de Contratação Pública

Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa

(no exercício constante do art. 18, II, da Portaria PGAD/PGFN/MF nº. 1153/2024)

[1] "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico, deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016, Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadiao.pdf>)

[2] SÚMULA TCU 247: *É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

[3] Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=890407789



Documento assinado eletronicamente por Carolina Zancaner Zockun, Coordenador(a) Substituto(a), em 14/08/2024, às 14:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Mônica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli, Chefe(a) de Divisão, em 14/08/2024, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Rubens Quaresma Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional, em 14/08/2024, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 44080156 e o código CRC AC879AD6.



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

A página de autenticação não faz parte dos documentos do processo, possuindo assim uma numeração independente.

Documento juntado ao processo em 06/08/2024 decorrente de ato de servidor habilitado. Corresponde à fé pública do servidor.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento originário de Sistema de Processo Eletrônico diferente do e-Processo.

Esta cópia / impressão foi realizada por GUSTAVO AMORIM ANTUNES em 03/09/2024.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP03.0924.13290.GZHY

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
478FD97EE4E2E85C7DBEA1EC76EC7D0918F91861917D1C4AED20D741B89697C4