



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01624/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.048602/2023-91

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. MANUTENÇÃO, REPAROS E ADEQUAÇÕES. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de engenharia de manutenção, preventiva e corretiva, reparos e adequações, no valor estimado de R\$ 7.910.815,14 (sete milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e quinze reais e quatorze centavos).
2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:
 - a. documento de formalização da demanda (SEQ. 1, fls. 263-264);
 - b. autorização da autoridade administrativa (SEQ. 1, fls. 231-232);
 - c. estudo técnico preliminar - ETP (SEQ. 1, fls. 364-386);
 - d. mapa de gerenciamento de riscos (SEQ. 1, fls. 176-178);
 - e. planilhas orçamentárias (SEQ. 1, fls. 242-261 e 419-436);
 - f. anotação de responsabilidade técnica (ART) (SEQ. 1, fl. 213);
 - g. termo de referência (SEQ. 1, fls. 306-363)
 - h. divulgação da intenção de registro de preços (SEQ. 1, fls. 276-277 e 504-506);
 - i. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (SEQ. 1, fl. 275);
 - j. minuta de edital com anexos (SEQ. 1, fls. 278-305);
 - k. minuta contratual (SEQ. 1, fls. 387-401);
 - l. minuta de ata de registro de preço (SEQ. 1, fls. 402-409);
 - m. lista de verificação da regularidade processual (SEQ. 1, fls. 507-513);
 - n. certificado de adoção das minutas padrão da AGU (SEQ. 1, fls. 463-478).
3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
4. É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. 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 da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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)

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

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

2. DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

9. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, 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 encontra-se atendida na SEQ. 1, fls. 231-232.

10. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

11. Deverá ser atestado nos autos que a presente 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 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tais providências foram atendidas no subitem 2.2 do Termo de Referência (SEQ. 1, fls. 306-363) e no item 21 do Termo de Justificativas Técnicas Relevantes (SEQ. 1, fls. 479-503).

12. Por fim, observa-se que foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação (SEQ. 1, fls. 364-386), para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

3. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA

13. Cumpre registrar que 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.

14. De outro lado, anote-se que o dispositivo legal acima veda a utilização da modalidade de pregão para contratações de:

- o obra (definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- o serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- o serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, inciso 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”).

15. No caso, vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço de engenharia a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XXI, alínea “a”, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, subitem 1.2 do TR). 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.

4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

16. O Sistema de Registro de Preços - SRP - **poderá** ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

17. No caso, verifica-se que a Administração indicou, na SEQ. 1, fls. 219-220, que o SRP foi adotado em razão da imprecisão da previsão do quantitativo, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso V, do Decreto nº 11.462, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

18. Adicionalmente, cabe à Administração atender aos requisitos do art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023, o que restou justificado nos autos (SEQ. 1, fls. 219-220).

5. DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

19. Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

20. Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).

21. Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

22. No caso, apesar de não ter havido a referida divulgação, foi informado que o órgão ou a entidade gerenciadora é o único contratante (SEQ. 1, fls. 276-277, 504-506 e 402-409).

6. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

6.1 Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia)

23. **Recomenda-se** que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia), disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Cartilha_Minuta_do_IPPC_Engenhar_ia_16_11_23_14h_Visualizao.pdf - cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

24. Referido documento traz a **diferença entre Termo de Referência e Projeto Básico**, constante na página 92, a seguir:

Será utilizada a locução “**termo de referência**” para designar o **documento jurídico-administrativo** previsto no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, que contém as informações necessárias, fornecidas pela Administração Pública, para delimitar o objeto contratado, sem, entretanto, trazer especificações técnicas cuja preparação é privativa de determinados profissionais, como engenheiros, arquitetos e técnicos industriais. Quanto a esses aspectos, o documento a ser apresentado, se for o caso, será um **projeto básico**, previsto no art. 6º, XXV, da Lei, que, quando necessário, deverá ser anexo ao Termo de Referência.

A elaboração do **Projeto Básico** relativo à obra ou serviço de engenharia, arquitetura ou de técnica industrial exige a emissão de ART, RRT ou TRT, conforme Resoluções CONFEA nº 361/1991 e nº 1137/2023, Resolução CAU nº 91, de 2014, e Resolução CFT nº 101, de 2020, e alterações, respectivamente, independentemente de o profissional pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta. Por outro lado, a elaboração do **Termo de Referência** não exige a emissão de tal documento, conforme razões expostas acima. Já a elaboração das planilhas orçamentárias também exige a emissão da ART, conforme art. 10 do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU. Embora o Decreto e a Súmula 260 do TCU mencionem apenas a ART, a interpretação extensiva é cabível nesse contexto, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme as planilhas forem elaboradas por arquiteto ou técnico industrial.

6.1 Documentos necessários ao planejamento da contratação

25. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, 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 de risco;
- d) termo de referência.

26. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

27. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

6.1 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

28. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, 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.

29. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

30. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

31. 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).

32. Em se tratando de serviços de manutenção e assistência técnica, durante a elaboração do ETP, deverá ser avaliada a necessidade de ser exigido que tais serviços sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 10, inc. II, da IN SEGES nº 58/2022).

33. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar à SEQ. 1, fls. 364-386.

34. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

6.1 Gerenciamento de riscos

35. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

36. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do IPP Engenharia.

37. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de

Obras e Serviços de Engenharia, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (SEQ. 1, fls. 176-178).

6.1 Termo de referência

38. O Termo de Referência deverá trazer os conteúdos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021. Cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

39. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (SEQ. 1, fls. 306-363), tendo sido informado sobre a adoção do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (SEQ. 1, fls. 463-478).

40. 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, inciso LI, c/c art. 19, inciso 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).

41. Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la (art. 19, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021), **que deverá ser atendida ou justificada pela Administração.**

42. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

43. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

44. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

a) caso adotado o sistema de registro de preços, que a Administração avalie e informe no planejamento da contratação e no instrumento convocatório a quantidade estimada a ser contratada durante a vigência original da ata e no período de prorrogação, considerando a possibilidade em tese de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de Registro de Preços (art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021), desde que comprovado o preço vantajoso, tal previsão conste no instrumento convocatório e tenha sido objeto de análise na fase de planejamento (PARECER n. 00015/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00215/2024/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU, NUP: 71000.062490/2024-61, seqs 58 e 59).

b) recomenda-se o aperfeiçoamento da tabela do item 1.1 do TR, para constar a especificação dos serviços, a estimativa do quantitativo, bem como a fixação dos preços unitários máximos.

c) no caso de serviço continuado, item 1.5: o art. 106 da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

d) **em relação ao pagamento das peças eventualmente necessárias (passíveis de troca)**, previsto no subitem 5.4, **a Administração deve ter a precaução de**, durante a execução contratual, não só exigir notas fiscais, recibos, tabelas do fabricante ou outros documentos como **aferrir a compatibilidade dos preços pagos com o mercado por meio de pesquisa de preços** (cf. Acórdãos TCU nº 3.123/2017 - 2ª Câmara e nº 1.238/2016 - Plenário, por analogia).

A propósito, a Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção** -, consubstanciada no Enunciado n. 63:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do

contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Nesses termos, **recomenda-se** que conste do TR que a verificação da compatibilidade dos preços apresentados ocorrerá por meio de pesquisa de mercado feita pela Administração, observando-se os termos da IN nº 65/2021.

e) verifica-se que foi prevista a manutenção preventiva, com fornecimento de material e mão de obra. Entretanto, não foi informado nem o tipo de material, nem a quantidade necessária estimada. Ora, um valor não pode ser previsto sem estar embasado em uma planilha que indique os custos unitários, as quantidades estimadas de forma tecnicamente justificada e após pesquisa de preços adequada. A Administração deve ter condições de listar os materiais e peças de utilização provável na manutenção preventiva e pesquisar seus respectivos valores, haja vista o conhecimento técnico e expertise que detém para tanto. A fim de evitar questionamentos dos licitantes e dos órgãos de controle, bem como atender a jurisprudência do TCU, **deverá ser feita uma lista com a indicação de peças e/ou materiais de utilização provável tanto na manutenção preventiva como na corretiva, o que pode ser feito utilizando os dados da contratação anterior e/ou das manutenções que já foram feitas no aparelho/equipamento ou, ainda, outros contratos com o mesmo objeto firmados pela entidade, além da experiência da equipe técnica.**

Tal lista deve contemplar peças, insumos e tudo o que possa ser previsto para ser utilizado durante a execução do contrato e que guardem pertinência com os serviços discriminados.

Todos esses itens (**insumos, peças**) deverão ter suas quantidades estimadas de forma justificada e embasada em documentação pertinente, com a juntada aos autos da respectiva planilha detalhada.

Com base nessa lista, deverá ser feita a pesquisa de mercado, a fim de elaborar o orçamento estimativo adequado.

A ausência desse tipo de informação, além de ferir o art. 18, §1º, IV e VI da Lei n. 14.133/2021, atenta contra o caráter competitivo do certame e a isonomia entre os licitantes, uma vez que a empresa eventualmente contratada para manutenções anteriores detém tais informações e, com isso, pode oferecer proposta em situação de vantagem, prejudicando a disputa. Essa conduta atinge os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, que devem nortear a atuação administrativa (Acórdão TCU n. 2229/2019-Plenário).

Ademais, o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/21, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, §1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos. Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377

A propósito, a Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção** -, consubstanciada no Enunciado n. 63:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Nesses termos, **recomenda-se, ainda, alterar a redação do subitem 5.4 para que conste que a verificação da compatibilidade dos preços apresentados ocorrerá por meio de pesquisa de mercado feita pela Administração, observando-se os termos da IN nº 65/2021.**

f) verifica-se que o objeto da presente licitação é a contratação de empresa para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de toda e qualquer peça ou insumo que seja necessário. Não há qualquer previsão de pagamento diferenciado para a manutenção corretiva ou aquisição das peças, sendo que o valor mensal do contrato deve englobar toda a forma de prestação do serviço, reunidos em um mesmo item do objeto.

Isso significa que a Administração optou pelo pagamento à contratada sob a forma de “cobertura com risco total”, ou seja, um valor fixo mensal, independentemente do número de vezes em que a manutenção corretiva seja necessária. Em outras palavras, o preço da manutenção corretiva estará embutido na planilha e será pago ainda que não haja execução do serviço.

Essa opção não é considerada a mais adequada pelos órgãos de controle, uma vez que a licitante pode, eventualmente, oferecer preço superior em razão da incerteza do número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária, por exemplo.

Não é outro o entendimento do TCU:

9.3. determinar à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal - Ditec/DPF que, nos próximos editais, projetos básicos e contratos porventura elaborados em substituição à Concorrência 002/2006 - Ditec, objetivando a contratação dos serviços de manutenção do Sistema Afis e demais ali descritos: (...)

*9.3.5. estabeleça critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais, com base na mensuração de resultados, **evitando o pagamento de valores fixos**, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-TCU-Plenário, item 9.3 e subitens. (AC-0889-20/07-Plenário) - grifei [ACÓRDÃO] [Auditoria de conformidade versando sobre Terceirização em Tecnologia da Informação]*

9.4. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 250, II, do Regimento Interno do TCU, que: [...]

9.4.21. nos contratos de prestação de serviços de TI, elabore Ordens de Serviço específicas, contendo objetivos mensuráveis, que sejam condicionantes para o ateste e o pagamento correspondentes, em observância ao disposto no art. 55, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. (AC-0669-12/08-Plenário) – grifei.

Assim, a Administração deverá verificar se seria possível, por exemplo, a cotação e previsão da manutenção corretiva em um item separado do objeto, que seria pago apenas sob demanda.

De toda forma, se a opção do gestor for pelo pagamento com cobertura de risco, para evitar questionamentos futuros, recomenda-se seja demonstrado que a alternativa adotada é a mais econômica e eficiente para a Administração, com base em dados técnicos concretos, considerando-se inclusive a economia de escala, uma vez que, aparentemente, o preço proposto pelas licitantes embutiria valores relativos a serviços cuja prestação é incerta.

g) sugere-se a fixação de **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade. Deve-se considerar a seguinte premissa: podem existir três itens distintos em relação ao objeto a ser contratado (a prestação de serviços de manutenção preventiva, serviços de manutenção corretiva de equipamentos, cumulada ou não com o item de fornecimento de peças), por isso deve haver pressupostos de competitividade em relação a cada item a ser licitado. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor valor dos serviços, pois assim se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para os serviços de manutenção/mão de obra, deixando sem parâmetro a aquisição das peças a serem utilizadas no bojo do contrato.

A propósito, a Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção** -, consubstanciada no Enunciado n. 63:

*63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, **deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato**; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato*

fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Assim, deve haver competitividade não só em torno do valor do serviço/mão de obra, mas também sobre o valor estimado das peças/materiais/insumos, de modo a se conseguir proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o serviço de manutenção/ mão de obra.

A forma como conseguir essa competitividade, em relação às peças, pode ser a exigência de um percentual de desconto sobre o valor total estimado de peças. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de peças do fabricante, por exemplo. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente aos serviços (mão de obra) e uma competitividade sobre as peças. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

Portanto, deve a Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de manutenção/mão de obra, mas também em relação às peças/insumos decorrentes do contrato.

Para atender às orientações acima, sugere-se que o critério de julgamento seja o menor preço global, o que seria obtido por quem ofertasse o maior percentual de desconto sobre o valor estimado das peças e o menor valor estimado para o serviço/ mão de obra. Assim, quanto maior o desconto sobre o valor estimado das peças e quanto menor o valor estimado do serviço/mão de obra, menor será o preço total/global da proposta.

Dessa forma, **quanto às peças**, deve ficar claro que o percentual de desconto que se sagrará vencedor da licitação deverá incidir sobre o preço da tabela do fabricante ou de tabela oficial. E na hipótese de existirem peças não contempladas na tabela do fabricante ou ausentes de tabela oficial de preços, caberá à empresa contratada proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do Acórdão 698/2021-TCU-Plenário, adotando-se as providências cabíveis no caso concreto:

Informativo de Licitações e Contratos 411/2021

COLEGIADO Plenário

Acórdão 698/2021-TCU-Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro

"A utilização, como critério de seleção para contratação de serviços de manutenção predial, do referencial de custo de postos de trabalho alocados é incompatível com a metodologia de remuneração baseada em ordens de serviços. Além de não garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, violando o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 11/2020, promovido pelo Hospital Federal de Ipanema (HFI), cujo objeto era a contratação, sob o critério de menor preço, de empresa especializada para "prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva, de forma ininterrupta e continuada, aos sistemas operacionais do Hospital, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis até o máximo de 60 meses". Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a "utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada (número de postos de trabalho)". Instado a se manifestar, o HFI argumentou que o procedimento adotado seguiu o padrão existente em outras unidades hospitalares, como o Hospital Federal do Andaraí e o Hospital Federal dos Servidores do Estado, entre outros, "em que são estabelecidos termos de referência com quantitativos de mão-de-obra pré-estabelecidos, remunerando-se as empresas pela aplicação de materiais", de forma que "o custo de trabalhadores nas ações preventivas e corretivas já estariam cobertos pelo valor contratado". Após ressaltar que o regime de execução dos serviços previsto no termo de referência do certame seria baseado em ordens de serviços "em que são especificadas as demandas a serem atendidas pelo contratante, a partir das quais a remuneração da empresa será calculada por meio de relatório mensal consolidado", a unidade técnica ponderou que, a despeito de os serviços serem remunerados em função da efetiva demanda atendida, com preços unitários calculados com base em orçamentos elaborados em tempo de formalização da demanda, o critério utilizado para selecionar a melhor proposta adotara outro referencial, qual seja, o custo dos postos de trabalho alocados. Em seu voto, o relator enfatizou: "o que se discute não é metodologia de faturamento e remuneração

da empresa contratada, mas os critérios adotados pelo Hospital para seleção do fornecedor e para o cálculo dos valores de serviços que serão contratados, que utilizaram o referencial de custo de postos de trabalhadores alocados, incompatível com o regime de remuneração dos serviços, baseado em ordens de serviço". A corroborar sua assertiva, o relator invocou o Acórdão 2573/2019- Plenário, no qual restara consignado que "as licitações de serviços de manutenção predial devem ser precedidas de plano de ação de manutenção preventiva e corretiva, com a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, em atenção ao art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993". Após assinalar que a unidade técnica apresentara como exemplo de critério de seleção de proposta a aplicação, sobre o valor total estimado com material de consumo e para serviços eventuais, de um percentual de desconto sobre a Tabela Sinapi ou da própria tabela Emop (Empresas de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro), entre outros critérios de seleção possíveis que se coadunam com o pagamento de serviços por demanda, o relator concluiu que não seria possível afirmar que, no caso concreto, fora obtida a proposta mais favorável à Administração, haja vista que "não se cuida de mera comparação entre o licitante vencedor e os demais licitantes mas sim do preço final obtido, que poderia ter sido inferior se fossem utilizados outros critérios de seleção". Ao final, nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu determinar ao Hospital Federal de Ipanema que o contrato já celebrado com a empresa vencedora do certame "seja executado pelo período inicialmente firmado, com excepcional prorrogação até que o HFI promova, ao longo desse período, novo certame, de modo a eliminar a falha constatada, qual seja a utilização, como critério de seleção do fornecedor no Pregão Eletrônico 11/2020, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, o que impossibilita garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993". Acórdão 698/2021 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro."

Tal entendimento, inclusive, foi mantido no ACÓRDÃO 188/2022 - PLENÁRIO, em sede Pedido de Reexame:

(...) A outra questão distinta se refere a ilegalidade consistente na formação do preço calçada exclusivamente no custo da mão de obra, em divergência com a metodologia de execução do contrato pelo pagamento dos serviços por demanda (ordem de serviços), uma vez que o custo do serviço de manutenção não está atrelado apenas ao valor da mão-de-obra empregada, mas também deve considerar o custo do material de consumo empregado pelo contratado. Ora, é essa ilegalidade que é combatida na decisão e que conduziu a determinação de realização de nova licitação: considerando que a contratação é do serviço de manutenção composto pela mão-de-obra e pelos materiais empregados (ou seja, não se trata apenas do fornecimento de mão-de-obra, mas do resultado final de manutenção predial), o lançamento de valores fixos de insumos diversos na planilha de formação de preços (peça 2, p. 165) exclui a possibilidade de competição entre os licitantes no fornecimento dos insumos necessários à atividade de manutenção e fragiliza, de forma indevida, o princípio de máxima competição entre os licitantes.

Conforme debatido no acórdão recorrido, a licitação deve levar em conta, como critério de escolha da proposta vencedora, o preço dos materiais empregados na atividade de manutenção predial, de modo a considerar tanto a estimativa de serviços de natureza permanentes quanto serviços de natureza eventual, expandindo o espaço de competição entre os licitantes.

O modelo adotado pela Administração importa um verdadeiro desincentivo para que o contratado busque o menor preço para os valores de insumos, uma vez que o mecanismo de remuneração impõe o pagamento do valor desembolsado comprovado na nota fiscal, com a incidência da parcela de despesas administrativas/operacionais e o percentual de lucro (peça 1, p. 165).

Ou seja, o modelo de contratação cria um incentivo para que o contratado busque o maior preço para os materiais utilizados (limitado ao orçamentos-referência), uma vez que o contratado recebe o percentual de BDI em benefício próprio, o que, ao cabo, dá à contratação uma natureza mais próxima da terceirização de mão-de-obra, ao invés de uma efetiva contratação de serviços de manutenção predial.

O precedente indicado pelo recorrente em nada modifica o entendimento da decisão atacada. No Acórdão 3151/2006-TCU-Segunda Câmara-TCU discutia-se a correlação entre produtividade mínima por profissional e a quantidade de mão-de-obra empregada em contrato de limpeza e conservação, com o objeto distinto do tratado no presente caso (manutenção predial). Assim, a contratação de serviço de limpeza não está vinculada à contratação de materiais de consumo na mesma forma que se exige no contrato de manutenção predial.

Assim, inexistente uma autorização ao órgão público para que a licitação de serviço de manutenção predial possa ser avaliada apenas pelo valor da mão-de-obra ofertada, sem considerar a possibilidade de competição na formação dos preços dos insumos estimados e possível de serem empregados na atividade-fim licitada, justificando a decisão de reconhecimento de nulidade e a determinação de realização de nova licitação.

(...)

CONCLUSÕES

A nulidade do Edital de Licitação está relacionada a adoção de critério de escolha da proposta mais vantajosa que considera exclusivamente o preço da mão-de-obra, afastando a possibilidade de concorrência quanto aos insumos empregados na atividade de manutenção predial, razão pela qual a manutenção da contratação, no caso concreto, decorre apenas do princípio da razoabilidade (continuidade do serviço público e tempo necessário para nova licitação) e afasta de forma correta mais de uma prorrogação contratual.

Não é correta a invocação do princípio da isonomia quando as demais contratações realizadas por Hospitais Federais no Rio de Janeiro não foram julgadas pela Corte de Contas. Ainda que se considere que a licitação escolheu a proposta de menor preço, o modelo de contratação não permitiu a concorrência de forma plena, limitando o escopo do princípio de busca da proposta mais vantajosa previsto na Lei de Licitações, uma vez que o preço dos insumos foi nivelado no mesmo patamar para todos os licitantes.

As considerações sobre a incidência da IN 5/2017 não são relevantes para a questão fulcral debatida, qual seja, a nulidade decorrente do modelo de formação do preço calcada exclusivamente no preço de mão-de-obra fornecida e desconsiderando a possibilidade de concorrência na formação dos preços de insumos utilizados na atividade-fim de manutenção predial.

(...)

VOTO:

(...)

Na realidade, o que levou o TCU a restringir a possibilidade de prorrogações do contrato firmado foi a utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, que impossibilitaria "garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993" (itens 22 e 34 do voto condutor e item 9.5 do Acórdão 689/2021-TCU-Plenário)

O item 6 do edital do Pregão Eletrônico 11/2020 (peça 2, p. 8-9) e a planilha de custos e formação de preços (peça 2, p. 163-166) orientaram os licitantes a apresentarem propostas de preços contendo os quantitativos e custos dos profissionais que irão compor as equipes administrativa, de manutenção preventiva (responsável pela execução das tarefas previstas no plano de manutenção) e de emergências.

Ocorre que o pagamento por postos de trabalho não é a única fonte de remuneração que o Pregão Eletrônico 11/2020 prevê. O termo de referência e a planilha de custos e formação de preços especificam outras duas, igualmente relevantes: "verba mensal de materiais para manutenção preventiva" e "parcela variável de serviços para manutenção corretiva".

Conforme o termo de referência anexo ao edital, cumpre à contratada fornecer os materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva, até o limite de R\$ 40.000,00 mensais. O valor dos materiais que excederem o valor mensal fixado será ressarcido à contratada, desde que previamente aprovado pela contratante. No caso de serviços necessários à manutenção preventiva, será adotado o preço de mercado, "baseado em pesquisa de pelo menos três fornecedores ou utilizando como referência a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas)" (peça 2, p. 77-78)

Os serviços de manutenção corretiva, por sua vez, são executados a partir de demanda do setor de infraestrutura da contratante, mediante emprego temporário de mão-de-obra que não compõe a equipe dedicada ao contrato, até o limite de R\$ 180.000,00 mensais, e seus preços devem corresponder aos custos envolvidos na execução do serviço, tendo por a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) (peça 2, p. 78) .[footnoteRef:2] [2: Os valores dos materiais aplicados na manutenção preventiva e dos serviços de manutenção corretiva excedentes aos limites de R\$ 40.000,00 e R\$ 180.000,00 mensais serão ressarcidos à contratada, desde que

previamente aprovados pela Administração, devendo ser acumulados mensalmente, para que não seja ultrapassado o valor global do contrato, ao seu final (peça 2, p. 77-78).]

A despeito de o termo de referência prever remuneração por materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva e por execução de serviços de manutenção corretiva, essas fontes foram desprezadas como critério de seleção, que ficou restrito ao menor preço da equipe dedicada ao contrato.

Como resultado, dos R\$ 519.163,99 a serem pagos à Navele (peça 105, p. 1-3), R\$ 220.000,00 (42% da remuneração ajustada) dizem respeito a materiais, peças e serviços cujos preços não foram submetidos à disputa entre licitantes.

Ora, não havia motivo para o HFI deixar de adotar critério de seleção que compreendesse o fornecimento de bens e a execução de serviços por demanda, à exemplo da ponderação do maior percentual de desconto sobre a tabela Sinapi.

Nessas circunstâncias, não se pode afirmar que a proposta da Navele foi a mais vantajosa para a Administração (argumento "vi") nem que a prorrogação do contrato seja de interesse da Administração (argumento "vii"). Adotasse o HFI critério de seleção consentâneo com a legislação e com as especificidades da contratação, verossímil que licitante distinta se sagraisse vencedora e que menor seria o valor global o contrato.

Também não há como acolher o argumento "viii". Por força do que dispõe o art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, é lícito o TCU abreviar a execução do contrato, ante a presença de irregularidades no certame que lhe deu origem.

*Por fim, eventuais ilegalidades cometidas por outras unidades hospitalares federais do estado do Rio de Janeiro não compõem o objeto destes autos, para que aqui se possa adotar providências para corrigi-las, **nem motivo suficiente para manter contrato irregular** (argumento "v").*

Não tendo sido apresentados elementos capazes de desconstituir os fundamentos da deliberação atacada, nego provimento ao recurso e mantenho íntegro o Acórdão 689/2021-TCU-Plenário.

*Tendo em vista que os documentos peças 103-107, apresentados pela recorrente, constituem indícios de que os contratos de manutenção predial celebrados por outras unidades hospitalares federais do Rio de Janeiro contêm **irregularidades equivalentes às identificadas nestes autos**, determino à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, em seu plano de fiscalização, ação de controle acerca do tema.*

Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises e conclusões constantes da instrução transcrita no relatório e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado."

h) de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021) (E/OU justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

i) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017);

j) no subitem 2.2 do TR, incluir o ano do Plano de Contratações Anual que prevê a pretensa contratação;

k) em razão das peculiaridades do objeto, a equipe de planejamento deve ter integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial. Confira-se, nesse sentido, os ditames abaixo da IN SEGES/MP nº 05/2017: "Art. 22, § 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que

reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros."

l) a área técnica deverá certificar-se 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). Recomenda-se ainda a consulta à Decisão Normativa CONFEA nº 106/2015 e à OT - IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Pública - IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública.

m) os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial devem ser identificados nos autos (art. 2º, I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

n) justificativa técnica para escolha do índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PFG/AGU Nº 38/2013);

o) deve ser excluído o Anexo I ao TR (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato), tendo em vista que deve ser celebrado termo de contrato, pois a hipótese não se enquadra no art. 95, I ou II, da Lei n. 14.133, de 2021.

45. **Destaca-se que não foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência** (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 2º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, IX, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula TCU nº 259), o que deve ser providenciado.

46. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

6.1 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

47. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (SEQ. 1, fls. 364-386).

48. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

49. 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 deverá 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.

50. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

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

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

52. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

6.1 Da viabilidade jurídica da terceirização

53. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

*Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:***

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

54. Além disso, IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderá ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

- I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

55. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas.

56. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com o disposto na Lei n. 14.133, de 2021.

57. Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou, na SEQ. 1, fls. 263-264 e 364-386, que as atividades podem ser terceirizadas em razão do ente contratante não dispor, em seu quadro de pessoal, de servidores para cumprir com tais atribuições.

6.1 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

58. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. 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:

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.

59. 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.

60. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os serviços a serem contratados, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

61. Dito isso, percebe-se que a Administração apresentou justificativas de ordem técnica e econômica para o não parcelamento da solução, no item 9 do ETP (SEQ. 1, fls. 364-386). Entretanto, observa-se, na tabela do subitem 1.1 do Termo de Referência e no subitem 1.2 da minuta de Edital, que a licitação foi dividida em itens.

62. Todavia, recomenda-se ao administrador a divisão da licitação em lotes, uma vez que se trata de contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção predial preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão-de-obra. Desta feita, vários itens que compõe os lotes para cada localidade.

63. Diante disso, **recomenda-se o saneamento da contrariedade evidenciada e o aperfeiçoamento da referida justificativa à luz dos parâmetros da Súmula 247 do TCU e do art. 47, II, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

6.1 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

64. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 45 da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI da Lei nº 12.305, de 2010, e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

65. Assim, as especificações dos serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

66. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis> .

67. 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).

68. 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.

69. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no subitem 4.1 do termo de referência e item 14 do estudo técnico preliminar, critérios e práticas de sustentabilidade.

6.1 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

70. 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, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, incisos I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013).

71. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços na SEQ. 1, fls. 242-261 e 419-436. Entretanto, não foi possível identificar nos autos o servidor responsável pela elaboração, **recomenda-se, portanto, a complementação.**

72. 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.

73. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa. Senão, veja-se.

74. 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.

75. 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 dos orçamentos 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.

6.1 Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global:

76. No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se pautar conforme a expressa determinação do 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.

77. **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.**

78. Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

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

80. Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se 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.

81. 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*”.

82. 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, conforme Orientação Normativa AGU n° 5/2009 e Súmula TCU n° 259, que assim dispõem respectivamente:

Orientação Normativa n° 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

Súmula n° 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.

83. Nos termos do art. 11 do Decreto n° 7.983, de 2013, e na esteira da Súmula TCU n° 259 e Orientação Normativa AGU n° 5, de 2009, deverão constar do edital de licitação de obras e serviços de engenharia os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global.

84. Conforme art. 2°, IX, do Decreto n° 7.983, de 2013, são os “*parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes*”.

85. Se o regime é o de empreitada por preço unitário, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração, conforme *art. 59, §3º, da Lei n° 14.133/2021*, que expressamente se refere ao critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, bem como pela definição de sobrepreço do art. 6º, LVI, que expressamente estabelece que esse pode ocorrer em relação ao preço unitário nesse regime. Assim, em princípio, é cabível estabelecer um critério próprio, conforme as peculiaridades do caso, que pode envolver os custos tidos como relevantes, eventual margem em relação ao preço de referência etc. A menção aos custos unitários tidos como relevantes acima é mera sugestão, podendo o órgão ou entidade estabelecer o critério que lhe parecer mais adequado tecnicamente. (Vide nota explicativas ao item 7.10.2 da minuta de pregão e item 7.9.2 da minuta de concorrência, elaboradas Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e disponíveis no site da AGU).

86. Cumpre registrar que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor (Súmula TCU 259), ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão 1695/2018 TCU-Plenário).

87. No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente (art. 59, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021).

88. Desse modo a súmula 259 e orientação normativa n.º 5 da AGU devem ser lidas à luz do citado dispositivo legal.

89. Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (Art. 56, § 5º, da Lei n.º 14.133/2021).

6.1 Composições de custos unitários menores ou iguais à mediana do SINAPI:

90. Nos termos do art. 3º do Decreto n° 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.

91. Na definição do art. 2º, II, do Decreto n° 7.983, de 2013, composição de custo unitário é o “*detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida*”.

92. Já o custo unitário de referência é o “*valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado*” (art. 2º, I).

93. Na elaboração dos orçamentos de referência, 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 n° 7.983, de 2013).

94. 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 n° 7.983, de 2013).

95. No caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização dos demais parâmetros elencados no art. 23, § 2º da Lei n° 14.133, de 2021.

6.1 Detalhamento da composição do percentual de BDI:

96. Conforme a já mencionada Súmula TCU nº 258, é obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

97. A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2013, de acordo com 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.

98. É preciso destacar o disposto na súmula 254 do TCU a respeito do IRPJ e CSLL na composição do BDI, conforme o enunciado assim lançado:

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 no orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

99. Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU nº 254/2010 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 pelos privados, conforme noticiado no informativo n. 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.

100. 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.

101. 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 de acordo com os paradigmas de mercado.

102. Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula n. 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.

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

6.1 Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado

104. 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.

105. 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.

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

107. 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.

6.1 Base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Serviço de construção civil.

108. A matéria é objeto do PARECER n. 00005/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, que deu origem ao seguinte enunciado:

Enunciado SUBCONSU nº 403:

Em relação ao contrato administrativo de prestação de serviço de construção civil, com base nos arts. 6º, §§1º e 2, II, e 7º, §2º, da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, e conforme decidido pelo STJ no Recurso Especial nº 1.916.376 – RS, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) deverá ser calculado sobre o valor total do serviço, incluindo os materiais, exceto apenas nas hipóteses ressalvadas nos itens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, e desde que a empresa contratada comprove a situação nelas descritas e a incidência do ICMS mediante a emissão da correspondente nota fiscal.

109. Nessa senda, recomenda-se ao gestor observar o inteiro teor do PARECER n. 00005/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, disponível no 00407.050700/2024-58, seq. 1, quanto ao procedimento a ser adotado pelo setor técnico competente da Administração.

6.1 Da exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, Registro de Responsabilidade Técnica - RRT ou Termo de Responsabilidade Técnica - TRT

110. Nos termos do art. 10 do Decreto nº 7.983, de 2013, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

111. De acordo com a Súmula TCU nº 260, “*é dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas*”.

112. Dessa forma, a elaboração das planilhas orçamentárias e demais peças técnicas relativas a serviço de engenharia, arquitetura ou de técnica industrial exige a emissão de ART, RRT ou TRT, conforme Resolução CONFEA nº 361/1991, Resolução CAU nº 91/2014 e Resolução CFT nº 101/2020, respectivamente, independentemente de o profissional pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta.

113. Embora o Decreto e a Súmula TCU nº 260 mencionem apenas a ART, entende-se cabível a interpretação extensiva, nos termos do art. 6º, inciso XXI, da Lei nº 14/133, de 2021, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme os trabalhos forem elaborados por arquiteto ou por técnico industrial.

114. A matéria a respeito da constitucionalidade das taxas de polícias pela ART restou superada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 838.284, que declarou a constitucionalidade da cobrança de ART. Segundo o STF, “*não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos*”.

115. Conforme a Nota Interna n. 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, o ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao Registro de Responsabilidade Técnica, em razão do exercício do poder de polícia do CAU.

116. No caso, verifica-se que foi juntada ART, conforme consta na SEQ. 1, fl. 213.

6.1 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

117. Houve a juntada, na SEQ. 1, fl. 275, de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

6.1 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

118. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

119. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

120. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

121. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

i) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;

ii) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

122. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

123. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

124. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação e de cada item ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

7. DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

125. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

126. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

127. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital, ata de registro de preço e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (SEQ. 1, fls. 463-478).

128. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

129. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

130. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas - Modelo Edital Pregão e Concorrência menor preço e maior desconto Lei 14.133 (abril/2025) e Modelo Contrato Serviços Sem Mão de Obra Lei 14.133 (abril/2025) e Modelo Ata de Registro de Preços Lei 14.133 (abril/2025).

131. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

Na minuta de edital:

A) Infere-se que do edital que a licitação foi dividida em itens. Recomenda-se ao administrador a divisão da licitação em lotes, uma vez que se trata de contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção predial preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão-de-obra. Desta feita, vários itens que compõe os lotes para cada localidade.

B) nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital (art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), aspecto a ser enfrentado pela Administração nos autos.

C) o edital poderá contemplar **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo (Art. 22, caput, da Lei nº 14.133, de 2021). Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (Art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021). A matriz de riscos deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual (Art. 22, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021). Nessa hipótese, o contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto ao disposto no Art. 22, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, o que deve ser observado pelo setor técnico competente.

Na minuta de ata de registro de preços:

D) observar que o prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é necessariamente de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais de um ano, desde que formalizada na vigência inicial da ata e comprovada a vantajosidade do preço registrado, tudo conforme os termos do art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023 e Orientação Normativa AGU n. 89/2024.

Na minuta de contrato:

E) a minuta de contrato deverá prever, entre as obrigações da contratada, a juntada ulterior do RRT (arts. 45 e 46 da Lei 12.378, de 2010) e/ou da ART (arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 1977) e/ou do TRT (arts. 16 e 19 da Lei nº 13.639, de 2018), relativos aos serviços de arquitetura, engenharia ou técnica industrial, respectivamente, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260);

F) eliminar do subitem 10.1 e seguintes a expressão “instrumento equivalente”.

132. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), 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 pela Administração.

133. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que a Orientação Normativa AGU nº nº 84, de 17 de maio de 2024, dispõe:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que:

a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou

b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

Referência: Art. 95, inc. I, c/c 91, 92 e 75, incisos I e II, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

Fonte: PARECER n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU e respectivos aprovos.

134. Por sua vez, o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos equivalentes, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

135. No presente caso, salienta-se que o valor estimado da contratação é de R\$ 7.910.815,14 (sete milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e quinze reais e quatorze centavos), superior, portanto, ao limite atualizado de R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), estabelecido pelo Decreto nº 12.343, de 2024, para fins de dispensa de licitação em casos de serviços e compras, conforme dispõe o art. 75, II, da Lei nº 14.133, de 2021. Com efeito, afasta-se a possibilidade de o gestor de utilizar instrumento substitutivo ao termo contratual no presente caso, nos termos do art. 95, inc. I, da Lei nº 14.133, de 2021.

136. Além disso, o objeto da pretensa contratação é a prestação de "serviços de engenharia [contínuos] de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção predial preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão-de-obra, referenciados aos serviços e insumos constantes nos Relatórios de Custos de Composições (Custos Totais Desonerados) e de Preços de Insumos (Preços Medianos) do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI atualizado e vigente, para Universidade Federal do Piauí, Campus Ministro Petrônio Portella – Teresina, Campus Senador Helvídio Nunes de Barros – Picos, Campus Amílcar Ferreira Sobral – Floriano e Campus Professora Cinobelina Elvas – Bom Jesus". Assim, não se trata de fornecimento com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, razão pela qual não se aplica também a hipótese prevista no art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

137. Ante o exposto, **reitera-se a orientação para supressão do Anexo I ao TR** (Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato).

8. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

138. No presente caso, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, conforme consta na minuta em exame.

9. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

139. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

140. Alerta-se, ainda, para a 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 1964.

141. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

142. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação**, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).

10. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

143. Conforme 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, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

144. **No caso de serviços**, 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, alínea "a", Lei nº 14.133, de 2021).

145. Destaca-se também que, 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, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

146. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III - CONCLUSÃO

147. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos itens 24, 44/45, 62/63, 71, 77, 86, 89, 103, 131, 136, 138 e 143 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

148. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

149. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

À consideração superior.

Goiânia, 17 de julho de 2025.

(assinado eletronicamente)
JULIANA DE ASSIS AIRES
PROCURADORA FEDERAL
MATRÍCULA SIAPE Nº 13585835
OAB/GO 20.175

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111048602202391 e da chave de acesso a3e9d3a5



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!



Documento assinado eletronicamente por JULIANA DE ASSIS AIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2702492610 e chave de acesso a3e9d3a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA DE ASSIS AIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-07-2025 14:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.