EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO DO DANTAS, ESTADO DE SERGIPE

À Comissão de Licitação
Concorrência n° 07/2026

PARECER TÉCNICO Nº 154/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. OBRA DE ENGENHARIA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL. MODO DE DISPUTA ABERTO E FECHADO. REGIME DE EXECUÇÃO: EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. EXECUÇÃO DE SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO DA PRAÇA DA TRAVESSA MOISES DANTAS, MUNICIPAL DE RIACHÃO DO DANTAS. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta assessoria jurídica, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório da modalidade de Concorrência, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço de construção da Praça da Travessa Moises Dantas, no município de Riachão do Dantas, pelo critério de menor preço global, mediante o regime de empreitada por preço global**,** no valor estimado de R$ 617.808,48 (seiscentos e dezessete mil, oitocentos e oito reais e quarenta e oito centavos).

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. documento de formalização da demanda
2. autorização da autoridade administrativa
3. estudo técnico preliminar - ETP
4. mapa de gerenciamento de riscos
5. planilhas orçamentárias
6. anotação de responsabilidade técnica (ART)
7. Comprovação da titularidade do imóvel ou regularidade da posse;
8. projeto básico;
9. projeto executivo;

10. plantas;
11. memorial descritivo;
12. cronograma físico-financeiro;
13. composição dos benefícios e despesas indiretas – BDI;
14. planilha de composição de encargos sociais;
15. termo de referência
16. portaria de nomeação da CPL
17. indicação da disponibilidade orçamentária
18. minuta de edital com anexos

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

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 n° 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)

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

DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

A Administração instruiu o procedimento como concorrência (art. 28, II, da Lei n.º 14.133, de 2021), modalidade de licitação adequada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art. 6º, XXXVIII, da Lei 14.133, de 2021.

Cumpre registrar que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, da Lei 14.133, de 2021, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme o art. 29, da Lei nº 14.133, de 2021.

Nada obstante, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia comuns (alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º, c/c art. 29, parágrafo único, da Lei n.º 14.133, de 2021).

Assim, em sentido contrário à proibição da adoção do pregão para os casos estabelecidos no dispositivo legal acima mencionado, tem-se o cabimento da concorrência nas contratações de:

- **bens e serviços especiais** (conceituados no art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133, de 2021)
- **obra** (definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** (descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- **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*").

No caso, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto foi qualificado pela unidade técnica como contratação de obras e serviços especiais de engenharia. Destaque-se que,

à luz do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto;

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, 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.

Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo.

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

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

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.

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, de 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).

No estudo técnico preliminar para contratação de obras e 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).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar.

Gerenciamento de riscos

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** (Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado "Mapa de Riscos" e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023.

Quanto ao mapa de riscos, foi juntado aos autos.

Termo de referência

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

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

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.**

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

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

Projeto Básico

O projeto básico constitui um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos (Art. 6º , XXV, da Lei n. 14.133/2021):

> a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
> b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a

necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

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

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

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução de empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de **obras** e 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 ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos (art. 18, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

No caso, consta nos autos projeto básico elaborado pelo setor técnico competente.

Projeto Executivo

O projeto executivo constitui o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (Art. 6º, XXVI, da Lei n. 14.133/2021).

É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 da Lei n. 14.133, de 2021 (art. 46, § 1º, da Lei n. 14.133/2021).

Por outro dado, é possível que haja a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela administração pública (art. 14, § 4, da NLLC).

No caso, consta nos autos projeto executivo elaborado pelo setor técnico competente.

Cronograma físico-financeiro

A duração dos contratos será a prevista em edital (art. 105, da Lei n. 14.133, de 2021). Por sua vez, são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso (art. 92, inc. VII, da Lei n. 14.133/2021).

Nessa senda, a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras (art. 12, do Decreto n. 7.983/2013 e IN SEGES n. 91/2022).

Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato (art. 111, da Lei n. 14.133/2021).

No caso, restou localizado nos autos cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico competente.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

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.

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

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, inciso I, §2º, da IN SEGES Nº 58, de 2022).

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços/obras, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso 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).

Deve constar nos autos **orçamento detalhado do custo global da obra/serviço,** fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I (empreitada por preço unitário), II (empreitada por preço global), III (empreitada integral), IV (contratação por tarefa) e VII (fornecimento e prestação de serviço associado) do **caput** do art. 46 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 6º, XXV, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021).

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos.

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.

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.

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.

Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global:

No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se paute 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.

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, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso 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.

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

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

Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU n° 258/2010:

Súmula TCU n° 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.

Na definição do art. 2°, inciso VIII, do Decreto n° 7.983, de 2013, o orçamento de referência é o "*detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação*".

No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Súmula TCU n° 259, que assim dispõem respectivamente:

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

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

Conforme art. 2°, inciso 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*".

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).

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

Nos termos do art. 3° 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.

Na definição do art. 2°, inciso 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"*.

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. 2°, inciso I).

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. 8°, caput, do Decreto n° 7.983, de 2013).

Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle (art. 8°, parágrafo único, do Decreto n° 7.983, de 2013).

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 nº 14.133, de 2021.

Detalhamento da composição do percentual de BDI:

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

A mesma premissa consta do art. 9° do Decreto n° 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.

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 do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

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.

Dessa forma, é vedada a inclusão do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no orçamento estimativo da licitação.

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

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.

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

Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado

Por força do art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011 foi afastado o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta e permitido que a empresa opte pela regra veiculada, ou pela tradicional, definida no art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991.

Assim, ante a possibilidade de escolha da forma de recolhimento do tributo pelas empresas, surge para a Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa, prestigiando o princípio de economicidade. Nesses termos, as planilhas para licitações de obras e serviços de engenharia devem ser avaliadas quanto ao melhor critério de tributação, seja o previsto no art. 7 º da Lei nº 12.546, de 2011, ou o estabelecido no art. 22, da Lei nº 8.212, de 1991.

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.

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.

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

Nos termos do art. 10 do Decreto n° 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.

De acordo com a Súmula TCU n° 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*".

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.

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.

No caso, verifica-se que foi juntada ART, conforme consta nos autos.

Designação formal do agente de contratação ou comissão de contratação e da equipe de apoio

De acordo com o art. 8º, §§ 1 e 2º, da Lei n.º 14.133, de 2021 e Decreto n. 11. 246, de 2022, a licitação será conduzida por agente de contratação, que poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º, da Lei 14.133, de 2021.

Houve a juntada, de documento que comprova a designação do agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§1º ao 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

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.

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.

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.

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.

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.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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

No caso de obras e serviços comuns de engenharia, 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, inciso II, alínea "a", Lei nº 14.133, de 2021).

Tratando-se de obras e serviços especiais de engenharia, o referido prazo mínimo passa a ser de **25 (vinte e cinco) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, nos termos do art. 55, inciso II, alínea "b", Lei nº 14.133, de 2021.

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.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio 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.

No caso de obras, a Administração deverá divulgar em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados (art. 94, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS,** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações

formuladas neste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

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*".

É o parecer.

À superior consideração.

Riachão do Dantas (SE), 18 de agosto de 2026.

WESLEY ARAÚJO CARDOSO

Assessor Jurídico em Licitações do Município de Riachão do Dantas

OAB/SE 5509