

MEMORANDO SEI Nº 25652520/2025 - SEINFRA.UBP

Joinville, 02 de junho de 2025.

À Secretaria de Administração e Planejamento - SAP

Unidade de Análise e Requisição de Compras - Área de Engenharia - ARC.AEN

a/c Márcio Arthur Rezende Trindade - Gerente

Assunto: Referente ao Parecer Técnico SAP.ARC.AEN 25534746

Em atenção ao Parecer Técnico supracitado, restitui-se o Processo de Requisição de Compras em tela, referente à **Contratação de empresa especializada para a execução de Pavimentação em Paver da Rua dos Portugueses (trecho Rua Motucas até a Ponte estaca 21), localizada no bairro Vila Nova, com 420,00 metros de extensão**, contendo as peças técnicas adequadas e atualizadas conforme segue:

QUANTO AO PROCESSO

Da análise ao Processo de Requisição de Compras autuado, seguem orientações:

- Inicialmente, solicitamos que sejam respondidos/justificados, pontualmente, os questionamentos/recomendações presentes neste Parecer. **Resposta: foi respondido/justificado pontualmente.**

QUANTO A PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Da análise a Planilha Orçamentaria Sintética e Analítica, autuada nos documentos SEI nº 25453815 e 25453867, seguem orientações, indicadas também na Tabela 2:

- Reiteramos o apontamento realizado no item 6 do Parecer Técnico 25287016, quanto à utilização de orçamentos adquiridos diretamente com fornecedores para alguns insumos e alertamos que tal procedimento vem sendo apontado em pareceres jurídicos recentes, sendo que a pesquisa direta com fornecedores não consta nos parâmetros indicados no Art. 23, § 2º, **sendo uma medida excepcional, que somente poderá ser utilizada em insumos integrantes da composição do serviço, desde que amplamente justificada por profissional habilitado e aprovado pelo gestor**, conforme dispõe o Acórdão 136/2025 - Plenário - TCU:

Acórdão 136/2025 - Plenário - TCU

Pertinente registrar, ainda, que a Instrução Normativa SEGES/ME 91/2022 autorizou a aplicação do Decreto 7.983/2013, 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, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo o art. 4º do mencionado Decreto 7.983/2013, o custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sicro.

Já o art. 8º dispõe que poderão adotar 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 a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado. Em complemento, seu

parágrafo único prevê que os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência.

Deste modo, solicitamos adequação dos orçamentos que embasam o processo, devendo ser observado o disposto no Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como 51 e seguintes da Instrução Normativa nº 03/2024.

Resposta:

Foram utilizadas cotações diretas com fornecedor apenas em casos pontuais e específicos para insumos que não foram encontrados nas bases homologadas.

Quando se trata da pesquisa de preços, para a formação do valor estimado das contratações públicas a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe sobre:

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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

III - 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 hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

§ 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. (grifos nossos)

Por sua vez, no mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 03/2024 da Secretaria de Administração e Planejamento assim dispõe sobre o tema:

Art. 51. Para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido na pesquisa de preços, demonstrada através do documento Orçamentos Planilhados (Art. 54 desta Instrução Normativa), conforme Art. 23, §1º da Lei n.º 14.133/2021, mediante a utilização dos parâmetros elencados neste artigo, devendo ser empregados de forma combinada ou não, cabendo à Secretaria ou Autarquia requisitante motivá-la, priorizados os incisos I e II:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, ou demais painéis de preços disponibilizados por órgãos públicos como Painel de Preços, Portal da Transparência do Estado do Paraná; Banco de Preços do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Bolsa Eletrônica de Compras, do Estado de São Paulo; e Painel de Preços do Estado de Santa Catarina, entre outros, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter, no mínimo os requisitos dispostos Anexo I desta Instrução Normativa;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, obtidas no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União ou outro site oficial, no intervalo de até 01 (um) ano de antecedência da data de divulgação do edital.

[...]

Art. 67. Nas contratações referentes a obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme Art. 23, §2º da Lei n.º 14.133/2021, 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 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 01 (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, obtidas no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União ou outro site oficial, compreendidos no intervalo de até 01 (um) ano de antecedência da pesquisa de preços.

No caso, de forma clara constata-se que há duas abordagens, tanto na Lei como na IN, a primeira trata de processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral e a segunda quanto a contratação de obras e serviços de engenharia.

Relevante registrar nesse contexto que, a aplicação do art. 23, § 2º da Lei nº 14.133/2021 e art. 67 da IN 03/2024/SAP, no caso de obras e serviços de engenharia, devem ser utilizadas subsidiariamente (e excepcionalmente), no caso das tabelas oficiais não contemplarem os materiais ou serviços necessários, inclusive neste sentido a IN assim dispõe:

Art. 67 [...]

§ 1º Nos casos em que as tabelas de referência não contemplem os serviços e materiais constantes nos elementos técnicos e quando a contratação não utilizar recursos da União, excepcionalmente o valor dos orçamentos de referência poderá ser elaborado mediante o uso das fontes previstas neste artigo, conjuntamente com cotação de preço, observados os requisitos do Art. 51 desta Instrução Normativa, acompanhado da justificativa do profissional responsável pela sua utilização para fins de composição das Planilhas Orçamentárias, da indicação da(s) fonte(s) de pesquisa utilizada(s) e da justificativa para uso das referidas fontes de preços. (grifo nosso)

Dito isso, temos que, para obras e serviços de engenharia, a regra primordial é seguir os ditames previstos no art. 23, § 2º da Lei nº 14.133/2021 e art. 67 da IN 03/2024/SAP.

Ao se analisar mais detalhadamente tanto a Planilha Orçamentária Analítica quanto a Planilha Orçamentária Sintética que compõem o presente processo de requisição de compras, nota-se que, a base da formação do valor estimado da contratação fora a Tabela de Referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos, Índices de Construção Civil (SINAPI) e Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), sejam, itens diretamente utilizados na Planilha Orçamentária Sintética, ou nas composições próprias elaboradas pelo responsável técnico para compor a Planilha Orçamentária Analítica, ou seja, fora seguida a prerrogativa (e inclusive, a ordem preferencial) da Lei / Instrução Normativa para a formação do valor estimado da contratação.

Apenas itens de insumos, que foram utilizados junto as composições próprias (junto a itens SINAPI) de serviços/itens, que se utilizaram da prerrogativa do art. 67, § 1º da IN 03/2024/SAP.

Aliás, aqui uma ressalva, no caso, os insumos, não representam o maior parcela do valor da presente contratação. Os insumos foram utilizados nas composições, e, novamente, não representam por si só o valor da obra ou do item no qual fazem parte.

Quanto a estes itens a interpretação não pode ser tão restritiva quanto a aplicabilidade de todos os parâmetros simultaneamente (previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e art. 67 da IN 03/2024/SAP).

Vejamos.

Conforme acima já exposto na íntegra, tanto a redação do art. 23 da Lei de Licitações, como no art. 67 da IN 03/2024/SAP não há expresso que há obrigatoriedade da cumulação dos parâmetros ali elencado, pelo contrário, a redação remete apenas que seja "de forma combinada ou não", ou seja, tanto a Lei como a IN não obrigam a cumulação dos parâmetros.

Inclusive há Parecer Jurídico (0021104448/2024-PGM.UAD) que apenas indica que seja de forma "preferencial":

Desse modo, a definição do valor estimado da contratação pretendida deve, preferencialmente, observar de forma combinada as diretrizes fixadas no art. 23 da mesma Lei, ou contemplar justificativa plausível em relação à inviabilidade tal prática. (grifo nosso)

Dito isso, contata-se que, não há qualquer equívoco quanto a construção do valor estimado para a presente contratação, uma vez que seguiu a previsão legal quanto a formação de preços para processo de obras, uma vez que preferencialmente fora utilizado o SINAPI como a maior referência a formação do valor médio da contratação.

Quanto as cotações juntadas, foram utilizadas de forma COMBINADA a Tabela SINAPI para a formação da composição do(s) serviço(s)/item(ns) conforme pode-se notar claramente junto a Planilha Orçamentária Analítica, ou seja, não representam por si só, como uma fonte de preço direta no valor final estimado, uma vez que fazem parte de uma composição própria.

No mais, temos que fontes de preços utilizadas para os insumos (de composições) há que considerar que, não se vê qualquer óbice quanto a maior abrangência com base em pesquisa direta com fornecedores, bem como considerando que: esta atende ao princípio da legalidade (previsto em Lei, regulamentos, etc); há a

ampliação de concorrência e competitividade; há uma análise próxima de mercado; coerência do objeto com o mercado; especialização do fornecedor (estes detêm conhecimento de mercado, custos envolvidos, especificidade, garantindo assim, uma análise adequada dos valores envolvidos da contratação); a obtenção de fontes de preços diretamente dos fornecedores pode resultar em economia de tempo e recursos para a administração pública; a formação de preços com base em fontes fornecidas pelos fornecedores pode permitir um acompanhamento mais eficiente e atualizado das variações de preços ao longo do tempo no mercado. A obtenção de fontes de preços diretamente dos fornecedores pode contribuir para minimizar erros de estimativa no processo licitatório. Os fornecedores têm acesso a informações atualizadas sobre os custos de produção; A obtenção de fontes de preços fornecidas pelos fornecedores pode servir como base para negociações de condições contratuais favoráveis. Com informações detalhadas sobre os preços praticados, a administração pública pode buscar melhores condições de pagamento, prazos de entrega, garantias e outros aspectos contratuais, resultando em contratações mais vantajosas; Ao obter informações de preço diretamente dos fornecedores, a administração pública pode avaliar a relação entre o preço e a qualidade do produto ou serviço oferecido. Isso permite uma análise mais aprofundada dos valores, garantindo que os preços estejam alinhados com os requisitos de qualidade e conformidade estabelecidos para a contratação; em certos casos, os fornecedores podem ter acesso a informações exclusivas sobre o mercado, como mudanças regulatórias, flutuações de preço de matéria-prima ou tendências tecnológicas. Ao utilizar fontes de preços fornecidas pelos fornecedores, a administração pública pode se beneficiar dessas informações privilegiadas, garantindo uma tomada de decisão mais informada e estratégica; a obtenção de fontes de preços fornecidas pelos fornecedores pode ajudar a reduzir a assimetria de informações entre a administração pública e os potenciais concorrentes. Ao obter preços diretamente dos fornecedores, a administração pode ter acesso a informações detalhadas que seriam difíceis de obter por outras fontes, promovendo maior transparência e igualdade de condições entre os licitantes; ao utilizar fontes de preços fornecidas pelos fornecedores, a administração pode avaliar a capacidade dos fornecedores em atender prontamente à demanda, levando em consideração aspectos como estoque, produção e logística.

Relevante ainda registrar que, foram buscadas outras fontes de preços (que não SINAPI, SICRO, PAINEL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICAS E CONSULTA A NOTAS FISCAIS), justamente por ter se esgotados os esforços quanto a ter junto a tabelas referencias os itens em questão.

Ainda, por oportuno trazer ao contexto, o disposto no Decreto nº 7.983/2013 - 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, e dá outras providências:

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º , 4º e 5º , a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. (grifo nosso)

Em linhas gerais, no caso de inviabilidade da definição de custos nas tabelas de referência, este corrobora a plausibilidade de custos através (a) tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas; (b) em sistema específico instituído para o setor ou (c) em pesquisa de mercado. Ou seja, não há impedimentos quanto a utilização de cotações junto ao mercado, desde que seja inviável a definição pelo outros meios previsto na Lei.

Neste mesmo sentido há o Acórdão TCU 3.272/2011-Plenário assim dispôs:

9.1.1.9. [...], adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:

9.1.1.9.1. mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.2. subsidiariamente, preços do Sicro2, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.3. subsidiariamente, preços de outros sistemas aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores, ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;

9.1.1.9.4. subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado;

Ainda segundo o documento "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas" do TCU dispõe que na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário.

Por sua vez, de acordo com o referido documento do TCU elenca que:

É importante ressaltar que a legislação em vigor não se refere aos valores do Sicro e do Sinapi como limites absolutos de preços e sim como parâmetros referenciais. Assim, o Decreto 7983/2013 institui que os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado. Dessa forma, o orçamentista pode utilizar valores superiores aos do Sinapi, exigindo o citado Decreto apenas que exista uma justificativa técnica fundamentada para tal fato. (grifo nosso)

Constata-se assim que há um entendimento que, não é absoluta a utilização dos valores da SINAPI, pois essa é tida como referencial.

Dessa forma demonstra-se que foram utilizadas as cotações diretas com fornecedores apenas em último caso, onde o preço de referência material não foi encontrado em nenhuma outra fonte de preço.

Por fim informamos que, o valor estimado da contratação é compatível com o mercado, bem como o valor estimado fora definido com base no melhor preço aferido.

No mais não se pode deixar de lado o interesse público envolvido, quanto a continuidade da contratação em questão.

Esta Unidade permanece à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Cristina de Moraes Silva, Coordenador(a)**, em 02/06/2025, às 09:58, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Marino Pelegrini Neto, Gerente**, em 02/06/2025, às 10:06, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Shana Roesler Paiva, Diretor (a) Executivo (a)**, em 03/06/2025, às 14:48, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Correia de Sa, Secretário (a)**, em 03/06/2025, às 14:48, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **25652520** e o código CRC **21FCBDFA**.

Rua Saguacu, 265 - Bairro Saguacu - CEP 89221-010 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

24.0.244772-3

25652520v4