

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 690/2022/ME

Assunto: Proposta de minuta de Instrução Normativa que estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de licitação e de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de proposta de Instrução Normativa que estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de licitação e de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em substituição da Instrução Normativa nº 72, de 12 de agosto de 2021, que "*estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*".

OBJETIVO

2. A iniciativa tem como pano de fundo a necessidade de garantir maior segurança aos gestores das áreas de contratação dos órgãos e entidades, especialmente após a publicação dos seguintes atos regulamentadores:

(i) Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, que "*dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital*".

(ii) Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022, que "*dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*".

(iii) Instrução Normativa nº 81, de 25 de novembro de 2022, que "*dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência - TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital*".

3. Não obstante a Secretaria de Gestão (Seges), enquanto órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) - *ex vi* do art. 127 do Decreto 9.745, de 8 de abril de 2019 - esteja envidando todos os seus esforços na edição das regulamentações que sedimentam a novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 14.133, de 2021, até a sua efetiva concretude, os operadores da norma estarão frente a um hiato normativo, no que se refere às regras para definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de licitação, já que, atualmente, sob a tutela da referida Lei, apenas as contratações diretas estão resguardadas pela Instrução Normativa nº 72, de 2 de agosto de 2021, que

"estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional".

4. Desse modo, considerando a proximidade do prazo de plena entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 2021, situação que enseja atuação tempestiva deste órgão central, **propõe-se a edição de Instrução Normativa que amplia a autorização de aplicação do Decreto nº 7.983, de 8 de abril 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 também para os processos de licitação, frente à necessidade de se sedimentar a aplicabilidade da Lei nº 14.133, de 2021 (*i.e.*, permitir a produção dos seus efeitos) nesses procedimentos.

5. Embora as supracitadas Instruções Normativas viabilizem a realização operacional das contratações sob a tutela da novel Lei, há neste momento, como ressaltado acima, lacuna quanto ao esteio procedimental acerca da definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, em processos de licitação

6. Assim sendo, com objetivo principal de resguardar a atuação de seus jurisdicionados, **esta unidade técnica sugere, em caráter transitório e emergencial, não apenas que se autorize a utilização do Decreto nº 7.983, de 2013, para as contratações diretas, como também para a definição do valor estimado nos processos de licitação de obras e serviços de engenharia, possibilitando-se o atendimento ao § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.**

7. Tal **proposição está aderente** ao louvável **Parecer n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU** (SEI 16467531) da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC/DECOR/CGU) - "*análise jurídica de condicionamentos e requisitos para possibilidade de utilização da Lei nº 14.133, de 2021, como fundamento para embasar licitações e/ou contratações*" -, que lavra pela possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso de disposições regulamentares das Leis nº 8.666, de 1993, 10.520, de 2002, ou na 12.462, de 2011, para contratações sob a égide da nova legislação, veja-se, pois:

Parecer n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU

"12. Não é possível a recepção de regulamentos das leis nº 8.666/93, 10.520/02 ou 12.462/11 para a Lei nº 14.133/21, enquanto todas essas leis permanecerem em vigor, independentemente de compatibilidade de mérito, **ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso de disposições regulamentares para contratações sob a égide da nova legislação.**" (grifos não originais)

PÚBLICO-ALVO

8. A proposição está circunscrita ao âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme definido na ementa da minuta.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

9. A Instrução Normativa entra em vigor de imediato, na data de sua publicação, uma vez que, *s.m.j.*, não incorre em nenhuma das hipóteses para o estabelecimento de *vacatio legis*, arroladas nos incisos do art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Ao revés, a proposição tão somente reproduz praxis usual e já sedimentada na Administração.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

10. Vislumbra-se propiciar impacto positivo tanto no âmbito das unidades executoras, quanto no mercado como um todo, uma vez que esta proposição faz parte de rol normativo que traz concretude para a aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, que possibilitará que os processos de contratação sejam conduzidos com segurança jurídica e processual, o que, em última análise, têm o condão de conferir maior transparência aos gastos públicos e racionalização de recursos, sejam humanos, operacionais ou financeiros

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

11. Não há impactos financeiros visto que a proposta apenas estabelece as medidas administrativas internas e necessárias para atuação dos gestores das áreas de execução dos órgãos e entidades, até que sobrevenha a escorreita e definitiva regulamentação da Lei nº 14.133, de 2021.

OUTRAS INFORMAÇÕES

12. Cabe indicar, quanto à análise de impacto regulatório (AIR) - "*processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos*"¹, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que "*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*", a propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do **incisos II do seu art. 4º**, haja vista enquadrar-se na hipótese de "*ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias*".

Decreto nº 10.411, de 2020

"Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

....." (grifou-se)

ANÁLISE

13. Sinaladas as contextualizações supraditas à proposição nos itens 2 a 7 desta Nota Técnica, enceta-se a sua análise propriamente dita.

14. Primeiramente, destaca-se que proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão está calcada no **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127, o qual atribui à **Secretaria de Gestão**, dessa Pasta, a atuação como **órgão central do Sigs**, combinado com o **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está **apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria**.

15. Sob o **aspecto formal**, salienta-se que se observou a **Lei Complementar nº 95, de 26 de**

fevereiro de 1998 (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017** (estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado).

16. O **art. 1º da minuta** disciplina o núcleo duro da proposição: autorização da aplicação do Decreto nº 7.983, de 8 de abril 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*", 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 nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, consoante amplamente esposado nos **itens 2 a 7 desta Nota Técnica**.

Lei nº 14.133, de 2021

" Art. 23.

.....

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."

17. O **art. 2º da minuta**, como já assentado no item 1 desta Nota Técnica, estabelece de forma expressa a revogação da Instrução Normativa nº 72, de 2021.

18. Por fim, o **art. 3º da minuta** trata da produção dos efeitos da norma - na data de sua publicação. Este, já explicitado no **item 9 desta Nota Técnica**.

19. Cabe ressaltar por relevante que a presente proposição segue o mesmo pedido e causa de pedir que justificou a edição da Instrução Normativa nº 72, de 2 de agosto de 2021, que "*estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*", conforme se observa na Nota Técnica para Atos Normativos nº 405/2021/ME (SEI 17902120) e Parecer Conjunto DICAD/PRFN3 CGD/PGACD nº 33/2021/ME (SEI 17902120), motivo pelo qual esta unidade técnica **entende pela desnecessidade** de encaminhamento da minuta para análise jurídica pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), uma vez que a mesma análise jurídica aplicável às compras diretas, colacionada abaixo pode, sem quaisquer prejuízos, ser utilizada também para os processos licitatórios.

Parecer Conjunto DICAD/PRFN3 CGD/PGACD nº 33/2021/ME

"9. Aliás, a orçamentação é elemento indispensável para qualquer contratação pública e a

metodologia a ser utilizada, quando se está diante de obras e serviços de engenharia, vem prevista em atos infralegais.

10. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, em seu artigo 23, § 2º, traz os parâmetros para a orçamentação das obras e serviços de engenharia, destacando a necessidade de regulamento, nos seguintes termos:

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.

11. Desta forma e considerando que o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, estabeleceu as regras e critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, a minuta de Instrução Normativa (doc. SEI nº 17872887) pode incorporar os ditames da legislação precedente, desde que o faça de forma expressa, como ora se pretende.

12. Neste sentido entendeu a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC/DECOR/CGU), no Parecer nº 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU:

216. Assim, verifica-se, *a priori*, uma incompatibilidade dos “regulamentos” editados sob a égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, sendo recomendado se utilizar uma postura cautelosa de modo a manter a coerência do ordenamento jurídico e prestigiar a segurança jurídica. Todavia, esta orientação não impede que o órgão normativo responsável pela regulamentação prevista na Lei nº 14.133, no exercício de sua função normativa e analisando casuisticamente situações jurídicas, conclua pela aplicação de determinados regulamentos, devendo fazê-lo de modo expresso, ou seja, por meio de ato normativo específico que acolha os ditames previstos no regulamento da lei precedente à nova lei, para que reste preservada a coerência do ordenamento, bem como a segurança jurídica. Relembre-se que, da mesma forma que verificado quando análise do PNCP, é vedada a combinação da nova Lei com as Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011 e a não aplicação da nova Lei não acarretará nenhum prejuízo ao gestor ou ao interesse público.

13. Assim, é válida a utilização desse expediente de incorporação expressa da legislação editada sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, para a aplicação frente à Lei nº 14.133, de 2021."

21. Isto posto, entende-se que o **ato está apto para produzir os efeitos jurídicos necessários**, nos termos e condições apresentadas na minuta de Instrução Normativa (SEI 30180661), prescindindo de análise jurídica de mérito (legalidade e juridicidade) pela PGFN desta Pasta, visto o apresentado no bojo desta Nota Técnica.

22. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, sugere-se encaminhamento ao Gabinete da Secretaria de Gestão para análise do Secretário de Gestão e, se de acordo, gerar a Instrução Normativa no Sistema Eletrônico de Informação, na forma da nova minuta proposta (SEI 30180661), e providenciar sua publicação no Diário Oficial da União.

À consideração superior.

ANDRÉA ACHE

Coordenadora-Geral de Normas

Aprovo. Adotem-se as providências para edição do ato e encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento.

RENATO RIBEIRO FENILI

Secretário de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a) de Gestão**, em 16/12/2022, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 16/12/2022, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **30180541** e o código CRC **4BB39D4E**.

Referência: Processo nº 19973.106524/2021-77.

SEI nº 30180541