PARECER n. 727/2026-ATJL

PREGÃO ELETRÔNICO n. 37/2026 – CIA n. 0047337-94.2026.8.11.0000

SETOR DEMANDANTE: Departamento de Infraestrutura.

ASSUNTO: Análise de Minuta de Edital – Contratação de empresa especializada na execução de serviços técnicos de recuperação de pisos em granilite.

Excelentíssimo Senhor Desembargador-Presidente:

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise da minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 37/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na execução de serviços técnicos de recuperação de pisos em granilite, compreendendo desbaste técnico, regularização superficial, polimento técnico progressivo, tratamento de fissuras e imperfeições, selagem, impermeabilização, execução complementar dos cantos e extremidades inacessíveis aos equipamentos principais, mediante utilização de equipamentos auxiliares ou técnicas manuais compatíveis, e demais procedimentos necessários ao restabelecimento das características físicas, funcionais e estéticas dos revestimentos, conforme especificações, condições e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência.

O Expediente originário foi instaurado pela Coordenadoria de Infraestrutura, mediante o Documento de Oficialização da Demanda n. 563/2026, no qual restou consignada a necessidade da contratação do serviço, em razão da necessidade de promover a adequada conservação dos pisos em granilite existentes nas edificações do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que apresentam desgaste decorrente do uso contínuo e do tempo de utilização, com perda de brilho, manchas e irregularidades superficiais, tornando necessária a adoção de medidas que restabeleçam suas condições adequadas de conservação, segurança, higiene e apresentação, contribuindo para a

preservação do patrimônio público, a ampliação da vida útil dos revestimentos e a redução da necessidade de intervenções futuras de maior complexidade e custo para a Administração.

Nesse sentido, constou ainda **no expediente originário** a juntada dos documentos necessários à fase de planejamento da contratação, dentre os quais se destacam: o Termo de Referência n. 01/2026-Dserviços e seus anexos, Estudo Técnico Preliminar ETP n. 4/2026, planilha estimativa de valor, Ficha Estratégica n.1/2026 e o Mapa de Gerenciamento de Riscos n. 2/2026 (andamentos n. 01 a 06), bem como demais documentos correlatos, incluindo a Informação Orçamentária n. 271/2026-COPLAN, na qual se registra que no PTA 2026 foram previstos recursos para atender a demanda e o Checklist do Termo de Referência (andamentos n. 13 e 16).

Posteriormente, por meio do Despacho n. 3317/2026-C.ADM, a Coordenadoria Administrativa promoveu a análise formal da instrução processual, concluindo pelo encaminhamento dos autos à Presidência para apreciação quanto ao juízo de conveniência e oportunidade, nos termos da Portaria n. 267/2026-PRES (andamento n. 17).

Em juízo inicial de valor, Vossa Excelência autorizou o prosseguimento do feito e a adoção das medidas necessárias à deflagração do procedimento licitatório (andamento n. 20).

Em cumprimento à determinação superior, o Departamento Administrativo promoveu a **autuação formal dos autos** como PROCESSO ADMINISTRATIVO 151/2026 – **CIA 0047337-94.2026.8.11.0000** e expediu a Certidão de Similaridade (andamentos n. 02 e 03), posteriormente providenciou a juntada do Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços e da Planilha de Despesa (andamentos n. 12 e 15).

Na sequência, foram realizados os atos preparatórios à fase externa da licitação, com a reclassificação do **Processo Administrativo n. 151/2026** como **Pregão Eletrônico n. 37/2026,** conforme certidão respectiva (andamentos n. 24) e juntada a Portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio (andamentos n. 25 e 27), bem como da minuta do Edital e respectivo checklist de verificação (andamentos n. 28 e 29).

Consta, ademais, a Informação n. 415/2026-DA, por meio da qual se registra que a minuta editalícia foi elaborada em conformidade com os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União – AGU (andamento n. 30).

Outrossim, a instrução foi complementada com justificativa referente à composição do preço estimado, o Termo de Referência Retificado juntamente com o Anexo IV, a Minuta do Edital atualizada conforme as adequações propostas no referido TR e a Informação n. 479/2026-DA, na qual se consignou as alterações realizadas pela área demandante (andamentos n. 35, 36, 41 e 42).

Assim, vieram os autos a esta Assessoria Técnico-Jurídica para análise e manifestação.

É o que cumpre relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De início, cabe destacar que este parecer tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de **legalidade**, conforme estabelece o art. 53, §1, incisos I e II, da Lei n. 14.133, de 2021, razão pela qual não abarca aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, salvo apontamentos que decorram de elementos de conexão com questões **jurídicas**, consoante posicionamento da Advocacia-Geral da União, (Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas) e Acórdão n. 1492/2021, Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU).

II. 1 - Da Modalidade Licitatória. Pregão Eletrônico e do Critério de Julgamento

Consoante os elementos constantes dos autos, a licitação foi estruturada sob a modalidade **Pregão Eletrônico**, com a finalidade de contratação de empresa especializada na execução de serviços técnicos de recuperação de pisos em granilite, compreendendo desbaste técnico, regularização superficial, polimento técnico progressivo, tratamento de fissuras e imperfeições, selagem, impermeabilização, execução complementar dos cantos e extremidades inacessíveis aos equipamentos principais, mediante utilização de equipamentos auxiliares ou técnicas manuais compatíveis, e demais procedimentos necessários ao restabelecimento das características físicas, funcionais e estéticas dos revestimentos, conforme especificações, condições e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência.

Com efeito, o pregão é a modalidade de licitação prevista no art. 28, I, da Lei n. 14.133/2021 e deve ser adotado quando tratar de aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato.

O art. 6º, inc. XIII da Lei n. 14.133/21 define bens e serviços comuns como "*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*".

O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: i) disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), ii) padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e; iii) casuísmo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Trata-se de conceito jurídico aberto, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum da contratação está associado à competência do administrador, entendimento corroborado pela **Orientação Normativa n. 54 da AGU**:

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

A respeito da matéria, o exímio doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, leciona o seguinte:

"Bem e serviço comum são aqueles que podem ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existam entre os bens e oferta prestados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivos para a determinação de qual proposta melhor satisfaça o interesse público e desde que a estrutura processual da modalidade pregão , menos formalista e mais célere, não afeta a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público".

Em consenso com a doutrina, o Tribunal de Contas da União orienta em seu **Manual de Licitações e Contratos**, p. 62, o seguinte:

Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.

No caso em análise, a área demandante destacou a natureza comum do objeto a ser licitado, uma vez que não trazem complexidade na execução, podendo ser facilmente encontrado no mercado, conforme disposições constantes no **item 1.3 do Termo de Referência n. 01/2026-Dserviços**, instrumento que baliza as especificações e condições técnicas que nortearão a licitação: *"O objeto desta contratação caracteriza-se como serviço comum, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, uma vez*

que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos neste Termo de Referência, mediante especificações usuais de mercado."

Registra-se que a caracterização da natureza do objeto foi objeto de exame durante a instrução processual, tendo sido suscitada à unidade técnica a necessidade de verificar eventual enquadramento das atividades como serviço de engenharia, à luz do art. 6º, inciso XXI, da Lei n. 14.133/2021 e da legislação que disciplina as atribuições profissionais pertinentes. Conforme os esclarecimentos técnicos prestados, os procedimentos previstos para recuperação superficial dos pisos em granilite não compreendem, no escopo delimitado para a contratação, atividades legalmente privativas de profissionais de engenharia, arquitetura ou de outras profissões técnicas regulamentadas abrangidas pela definição legal. Em decorrência dessa avaliação, a unidade demandante promoveu a retificação do Termo de Referência, passando a caracterizar o objeto como serviço comum, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei n. 14.133/2021. Assim, considerando a delimitação das atividades contratadas e a manifestação da unidade técnica competente, não se identifica, sob o prisma jurídico-formal, óbice ao enquadramento adotado, ressalvada a responsabilidade técnica pela correção das premissas fáticas que o fundamentam.

Dessa forma, uma vez adequado o objeto ao conceito de **bens e serviços comuns**, mostra-se compatível a adoção da modalidade **Pregão Eletrônico**, porquanto se trata de serviço passível de especificação precisa, segundo critérios usuais de mercado, de modo a atender à finalidade institucional pretendida, voltada à necessidade de promover a adequada conservação dos pisos em granilite existentes nas edificações do Tribunal de Justiça do Estado, que apresentam desgaste decorrente do uso contínuo e do tempo de utilização, com perda de brilho, manchas e irregularidades superficiais, tornando necessária a adoção de medidas que restabeleçam suas condições adequadas de conservação, segurança, higiene e apresentação, contribuindo para a preservação do patrimônio público, a ampliação da vida útil dos revestimentos e a redução da necessidade de intervenções futuras de maior complexidade e custo para a Administração.

Do mesmo modo, a Lei n. 14.133/2021 (art. 17, § 2º) estabelece a preferência da **modalidade eletrônica** do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Trata-se de medida que traz vantajosidade ao Poder Público por proporcionar a ampliação da competição, bem como possibilita a redução dos valores das propostas iniciais, com consequente abatimento dos preços.

Diante da adoção da modalidade pregão e em observância ao disposto no art. 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133/2021, cumpre registrar que o **critério de julgamento** foi corretamente estabelecido como o de menor preço, nos termos da minuta do Edital, considerando que a licitação foi estruturada em **item único**, com a**djudicação integral do objeto ao licitante vencedor**.

No mais, observa-se que o **item 6**, especificamente o **subitem 6.11** da referida minuta, dispõe que o modo de disputa adotado será **aberto** e **fechado**, em conformidade com o art. 56, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021.

II. 2 - Do Tratamento Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

O art. 4º da Lei n. 14.133/2021 preservou, nas licitações e contratações públicas, a aplicação do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123/2006.

Com efeito, a Lei Complementar n. 123/2006 assegura às ME/EPP benefícios como a regularização fiscal tardia e o direito de preferência em situação de empate, os quais decorrem diretamente da legislação de regência. No caso concreto, a minuta do edital observa essa sistemática ao exigir declaração de enquadramento da licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, para fins de fruição do tratamento favorecido previsto nos arts. 42 a 49 da LC n. 123/2006, observado o art. 4º da Lei n. 14.133/2021.

No tocante à reserva de cota de até 25% do objeto para ME/EPP, prevista no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n. 123/2006, sua incidência restringe-se às hipóteses de aquisição de bens de natureza divisível, não se aplicando às licitações voltadas à contratação de serviços. Assim, não há falar, na espécie, em cota reservada, por se tratar de contratação de serviços técnicos de recuperação de pisos em granilite.

Quanto à exclusividade do certame para microempresas e empresas de pequeno porte, prevista no art. 48, inciso I, da Lei Complementar n. 123/2006, verifica-se que sua obrigatoriedade se restringe aos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Na espécie, considerando que a licitação foi estruturada em **item único, com valor estimado de R$ 645.075,33**, não se configura a hipótese legal de realização de certame exclusivo para ME/EPP.

Observa-se, ainda, que o Termo de Referência n. 01/2026-Dserviços, em seu **item 8.3.1.8**, consignou a não aplicação do tratamento diferenciado relativo à exclusividade e à reserva de cota, destacando as características integradas do objeto e a necessidade de padronização de sua execução.

Nesse sentido, o Estudo Técnico Preliminar registra que o parcelamento do objeto não se apresenta tecnicamente viável, considerando que os serviços compreendem etapas sucessivas e complementares (desbaste, regularização, polimento, tratamento de imperfeições, selagem e proteção superficial), cuja execução por empresas distintas poderia comprometer a uniformidade do acabamento, a compatibilidade dos materiais e técnicas empregados, a definição das responsabilidades pela garantia e a continuidade da execução contratual. Tais circunstâncias fundamentam a modelagem em item único, destinada à preservação da integridade da solução contratada, sem prejuízo da observância dos benefícios legais assegurados às ME/EPP.

Verifica-se, igualmente, que os **subitens 3.6 e 3.7 da minuta do Edital** contemplam a não aplicação de cota reservada e preservam os demais benefícios

legalmente cabíveis às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 4º da Lei n. 14.133/2021 e dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123/2006.

Desse modo, considerando o valor estimado do item único e a natureza do objeto licitado, **entende-se juridicamente adequada a não adoção de exclusividade para microempresas e empresas de pequeno porte, bem como a inaplicabilidade de cota reservada**, sem prejuízo da preservação dos demais benefícios legais a elas assegurados, notadamente aqueles relativos à regularização fiscal e ao critério de desempate.

II. 3 - Da Fase Preparatória e da Definição do Objeto Licitatório

Com a finalidade de garantir o robusto planejamento aos procedimentos licitatórios, a Lei n. 14.133/2021 em seu art. 18 elenca os documentos que devem ser providenciados ainda na fase preparatória da licitação, antes da publicação do edital.

O **Estudo Técnico Preliminar** deve evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, a fim de permitir a avaliação técnica e econômica da contratação. A Lei 14.133/2021 trouxe, em seu art. 18, §1º, o rol de elementos que devem orientar a construção de um ETP, tendo, em seu §2º, aqueles que são considerados mínimos e obrigatórios para sua existência.

A necessidade da contratação a fim de caracterizar o interesse público envolvido está descrita no ETP juntado aos autos no andamento n. 05 do expediente vinculado, em consonância com o inciso I do art. 18.

Sob esse prisma, o levantamento de mercado consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica (atendimento da necessidade organizacional) e econômica da solução (único/prevalecente critério). Conhecer o mercado fornecedor é fundamental, pois a Administração precisa saber de que forma ele disponibiliza suas soluções, sendo necessário modelar como serão prestados os serviços.

Neste ponto, foi identificado o que o mercado tem a oferecer para atender às necessidades da Administração e a solução foi definida após análise das alternativas disponíveis, sendo considerada a opção mais vantajosa sob os aspectos técnico, operacional e econômico, por possibilitar a recuperação das características físicas, funcionais e estéticas dos revestimentos existentes, promovendo a preservação do patrimônio público, o aumento da vida útil dos pisos e a redução da necessidade de futuras intervenções corretivas.

Ademais, em atendimento ao disposto no art. 18, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, consta nos autos o **Termo de Referência n. 01/2026-Dserviços,** acostado ao andamento n. 36, no qual se apresenta a definição do objeto destinado ao atendimento da demanda.

Destaca-se que o **objeto** foi devidamente delimitado no Termo de Referência, não se verificando especificações excessivamente genéricas, tampouco detalhamentos que possam restringir a competitividade do certame.

No tocante ao **quantitativo**, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, a quantidade necessária ao atendimento da demanda, com base em elementos concretos e aderentes à solução eleita.

No caso em exame, verifica-se que a área demandante apresentou elementos mínimos aptos a justificar a dimensão da contratação através do Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços, o qual consignou que o levantamento das áreas objeto da futura contratação resultou no quantitativo estimado total de 13.555,42 m² de pisos em granilite, distribuídos entre as edificações e áreas identificadas no Estudo Técnico Preliminar e nas respectivas plantas anexas. Desse modo, o quantitativo constitui estimativa para fins de dimensionamento da contratação e formação do preço, observadas as condições estabelecidas para o Sistema de Registro de Preços, e, observa-se que seu conteúdo foi suficientemente especificado em termos de extensão dos serviços, revelando

aderência à necessidade administrativa descrita nos autos e permitindo adequada mensuração da execução contratual.

Nesse sentido, afasta-se a adoção de estimativas genéricas ou arbitrárias, porquanto o quantitativo projetado encontra respaldo na necessidade administrativa identificada, restando atendida a exigência de justificativa prevista no art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Ainda sobre o objeto a ser licitado, importante pontuar que a Lei 14.133/2021 também impõe à administração a observância ao princípio do **parcelamento do objeto** licitatório previsto nos arts. 40 e 47, vejamos:

> *Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...]*
> *V - atendimento aos princípios: [...]*
> *b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*
> *Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...]*
> *II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*

Neste ponto, cumpre observar que, embora o Termo de Referência faça referência à adjudicação por item, a modelagem adotada resultou, em realidade, na licitação de item único, correspondente à contratação continuada dos serviços de recuperação técnica de pisos em granilite, para sede e anexos deste Tribunal.

Tal opção mostra-se adequada, pois o objeto foi concebido como solução integrada, com execução mediante etapas sucessivas e complementares, necessárias ao restabelecimento das características físicas, funcionais e estéticas do objeto pretendido, circunstância que recomenda tratamento unitário da contratação, a fim de preservar a coerência da execução, a responsabilização contratual e a adequada uniformidade do resultado pretendido. Nesse contexto, não se identifica, a partir dos elementos constantes

dos autos, fracionamento tecnicamente recomendável e economicamente mais vantajoso, razão pela qual não se vislumbra, em tese, afronta ao art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, nem à orientação do TCU sobre parcelamento do objeto.

Conforme definido na minuta do edital, a licitação foi estruturada na modalidade **pregão eletrônico**, com **critério de julgamento pelo menor preço**, **regime de execução por empreitada por preço unitário** e **modo de disputa aberto e fechado**, em consonância com a natureza comum do objeto e com a solução delineada no Termo de Referência. Tratando-se de **lote único**, a contratação de empresa especializada para execução de serviços de recuperação técnica de pisos em granilite, compreendendo desbaste, regularização superficial, polimento, tratamento de fissuras e imperfeições, selagem, impermeabilização e demais procedimentos necessários ao restabelecimento das características físicas, funcionais e estéticas dos revestimentos existentes nas edificações deste Tribunal de Justiça, mediante Sistema de Registro de Preços.

Nesse sentido, observa-se, em atenção ao art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, compatibilidade entre a modelagem do certame e a estratégia administrativa adotada, em alinhamento, em tese, com os princípios da economicidade, da eficiência e do julgamento objetivo.

Ainda alçando a análise acerca do TR, o art. 18, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, exige que se contemple as **condições de execução e pagamento** (itens 5 e 7) e das **garantias** (item 4.6), sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador. No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no Termo de Referência.

Além disso, prosseguindo com a análise dos requisitos legais, constata-se que o **Mapa de Riscos**, foi juntado no andamento n. 06 do Expediente, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021.

Superadas as considerações acima expendidas, cabe ressaltar que os demais requisitos serão objeto de exame nos tópicos subsequentes.

II. 4 - Orçamento Estimado e Pesquisa de Preço

Em relação ao preço de referência (art. 18, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021), destaca-se que as contratações públicas devem ser precedidas de estimativa de custos, a fim de estabelecer parâmetro apto a aferir a adequação dos preços a serem praticados pela Administração em vista dos valores de mercado.

A estimativa de preços constitui elemento essencial do planejamento da contratação, pois permite: (i) estabelecer o valor estimado do objeto licitatório; (ii) subsidiar o planejamento dos recursos orçamentários necessários à execução contratual; e (iii) fornecer parâmetros para a análise da aceitabilidade das propostas, inclusive quanto à identificação de eventuais indícios de sobrepreço ou inexequibilidade.

O valor previamente estimado da contratação deve observar o disposto no art. 23 da Lei n. 14.133/2021, cujo *caput* estabelece a necessidade de compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos, os quantitativos pretendidos, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. Observe:

> *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.*

No caso em exame, considerando que a área demandante promoveu a retificação do Termo de Referência n. 01/2026-Dserviços, passando a caracterizar expressamente o **objeto como serviço comum**, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei n. 14.133/2021, a formação do orçamento estimado submete-se aos parâmetros

estabelecidos no art. 23, § 1º, do referido diploma legal, aplicáveis à aquisição de bens e à contratação de serviços em geral.

O mencionado dispositivo admite a utilização combinada ou não de parâmetros de pesquisa, contemplando, entre outros, composições de custos unitários extraídas de sistemas oficiais, contratações similares realizadas pela Administração Pública, dados de pesquisas publicadas em mídia especializada, tabelas de referência, pesquisas diretas com fornecedores e informações provenientes da base nacional de notas fiscais eletrônicas, observadas as condições legalmente estabelecidas.

Além das disposições legais, devem ser consideradas as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, adotada no âmbito das contratações deste Poder, especialmente quanto à utilização de fontes idôneas, à documentação da metodologia empregada, à análise crítica dos preços obtidos e à priorização dos parâmetros estabelecidos em seu art. 5º, incisos I e II, **ressalvada a necessidade de justificativa quando não for possível sua utilização.**

Nesse contexto, verifica-se que, após a retificação do enquadramento do objeto para serviço comum, a Administração optou por **preservar a metodologia originalmente utilizada para formação do orçamento estimativo**, baseada em **composições próprias de custos unitários elaboradas a partir de referências do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI**, na modalidade sem desoneração.

A manutenção dessa metodologia foi objeto de **manifestação complementar específica da área demandante**, juntada no andamento n. 35 como *Justificativa Complementar para Utilização do SINAPI na Formação do Preço Estimado*, incorporada ao **Anexo IV – Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços e Documentação de Suporte**, com a finalidade de explicitar os fundamentos técnicos que motivaram a escolha da referida base de custos, mesmo após a caracterização do objeto como serviço comum e não de engenharia.

Conforme esclarecido no documento complementar, a adoção do SINAPI decorreu da aderência de seus referenciais de materiais, insumos, equipamentos, mão de obra e parâmetros de produtividade às atividades necessárias à recuperação dos pisos em granilite, possibilitando a decomposição analítica dos custos e a identificação individualizada dos recursos empregados na execução dos serviços.

A unidade demandante consignou, ainda, que as particularidades do objeto não poderiam ser adequadamente representadas por uma única composição padronizada, razão pela qual foram elaboradas composições próprias, estruturadas a partir de referências do SINAPI, de modo a contemplar os procedimentos e as condições específicas estabelecidos pela Administração. Segundo a justificativa apresentada, essa metodologia proporciona maior objetividade, transparência e rastreabilidade ao orçamento, além de reduzir as dificuldades de comparação decorrentes da utilização de preços globais relativos a serviços com escopos e condições de execução distintos.

A área técnica também esclareceu que a utilização do SINAPI, na presente contratação, não decorre da obrigatoriedade estabelecida pelo art. 23, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, aplicável especificamente às obras e aos serviços de engenharia, mas de sua escolha como **fonte referencial de custos considerada tecnicamente adequada às características concretas do objeto**.

Tal distinção mostra-se juridicamente relevante, uma vez que a utilização de determinada base pública de custos não constitui, isoladamente, elemento determinante da natureza jurídica do objeto contratado. Assim, a adoção de referências provenientes do SINAPI não implica, por si só, o enquadramento da contratação como obra ou serviço de engenharia, cuja caracterização depende da natureza efetiva das atividades a serem executadas.

No que se refere à documentação da estimativa, observa-se que **o item 9 do Termo de Referência** retificado passou a indicar expressamente o valor total estimado da contratação e a metodologia utilizada, **remetendo ao Anexo IV para consulta aos**

preços unitários referenciais, às composições de custos, aos quantitativos, às memórias de cálculo e aos documentos de suporte.

Essa sistemática documental encontra amparo no art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", da Lei n. 14.133/2021, que prevê a apresentação das estimativas do valor da contratação acompanhadas dos respectivos elementos de suporte em documento separado e classificado, não sendo necessária a reprodução integral das composições e justificativas no corpo do Termo de Referência.

Registra-se, igualmente, que a minuta retificada do Edital do Pregão Eletrônico n. 37/2026, em seus **subitens 1.4 e 1.5**, passou a identificar o valor estimado e a remeter expressamente ao Anexo IV, inclusive à justificativa complementar para utilização do SINAPI. O **subitem 18.11.4**, por sua vez, relaciona o referido documento entre os anexos integrantes do instrumento convocatório, assegurando a identificação e a rastreabilidade dos elementos que subsidiaram a formação do orçamento.

Quanto aos valores propriamente considerados, verifica-se que o Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços manteve o quantitativo total estimado de **13.555,42 m²** de pisos em granilite, adotando-se a composição principal **CPU02705**, correspondente ao custo unitário de **R$ 40,67/m²**, incidente sobre a integralidade da área, resultando no montante estimado de **R$ 551.298,93**.

Outrossim, em razão das características operacionais das edificações e da necessidade de execução de parcela dos serviços em períodos que reduzam a interferência nas atividades institucionais, a Administração considerou que aproximadamente **60% do quantitativo total**, correspondente a **8.133,25 m²**, será executado em horário especial. Para essa parcela, foi prevista a composição complementar **CPU02705-B**, correspondente ao adicional de **R$ 11,53/m²**, resultando no custo adicional estimado de **R$ 93.776,40**. Desse modo, a conjugação das parcelas resultou no **valor total estimado de R$ 645.075,33 (seiscentos e quarenta e cinco mil, setenta e cinco reais e trinta e três**

centavos), conforme demonstrado no Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços, nas composições de custos e nas respectivas memórias de cálculo integrantes do Anexo IV.

Verifica-se, portanto, que a Administração promoveu a complementação da instrução processual, apresentando motivação específica para a utilização do SINAPI como fonte referencial em contratação caracterizada como serviço comum, sem alteração dos quantitativos, das composições ou dos valores anteriormente apurados.

Observa-se, ainda, que a justificativa complementar ratifica expressamente a metodologia e os valores constantes do Relatório de Pesquisa e Estimativa de Preços, encontrando-se subscrita pelos responsáveis da unidade técnica.

Nesse contexto, sob o prisma jurídico-formal, considera-se suficientemente motivada a escolha do SINAPI como fonte referencial para elaboração do orçamento estimado, não se identificando necessidade de complementação da justificativa quanto a esse aspecto específico.

Ressalta-se, contudo, que a presente análise não compreende a certificação da exatidão dos coeficientes de produtividade, dos quantitativos de materiais e equipamentos, dos custos de mão de obra, dos encargos considerados e dos demais elementos integrantes das composições de custos, cuja avaliação constitui matéria eminentemente técnica, inserida na esfera de responsabilidade das unidades competentes, não cabendo a esta Assessoria Técnico-Jurídica substituir-se à área especializada na aferição dessas premissas.

No mais, prosseguindo com a análise das demais exigências legais, conforme inteligência do *caput* do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, depreende-se da **Informação Orçamentária n. 271/2026-COPLAN** (andamento n. 13 do expediente vinculado) que a despesa se encontra prevista no PTA 2026, com a observação de que, por se tratar de registro de preços, será emitida nova informação orçamentária conforme sua utilização.

II. 5 - Critérios e Práticas de Sustentabilidade

No curso da análise do presente procedimento licitatório, cumpre destacar que as contratações públicas devem incorporar critérios e práticas voltados ao **desenvolvimento nacional sustentável**, diretriz expressamente contemplada pela Lei nº 14.133/2021, notadamente em seus arts. 5º e 11, inciso IV. Na fase de planejamento, o Estudo Técnico Preliminar deve, ainda, considerar os possíveis impactos ambientais decorrentes da contratação e as respectivas medidas destinadas à sua mitigação, nos termos do art. 18, § 1º, inciso XII, da referida Lei.

A esse respeito, o Manual de Licitações & Contratos do Tribunal de Contas da União destaca que a sustentabilidade compreende as dimensões econômica, social e ambiental e que, no âmbito do ETP, devem ser identificados os possíveis impactos ambientais do objeto, bem como as medidas aptas a minimizá-los. Ressalta, ainda, que os critérios de sustentabilidade devem guardar pertinência com o objeto, ser necessários e adequadamente motivados, sem a imposição de exigências irrelevantes ou desproporcionais capazes de restringir indevidamente a competitividade do certame.

No caso em exame, verifica-se que a sustentabilidade foi considerada desde a fase de planejamento da contratação. O **Estudo Técnico Preliminar nº 4/2026**, ao disciplinar os requisitos técnicos da solução, estabelece, no item 5.1.2.4, a observância das normas ambientais aplicáveis à execução dos serviços e, no item 5.1.2.6, determina a adoção de procedimentos destinados a reduzir a geração de resíduos, poeira e demais impactos decorrentes da execução. Em complemento, o item 5.3 prevê expressamente a observância das normas de segurança e meio ambiente, a destinação adequada dos resíduos e produtos químicos utilizados e a necessidade de que os produtos aplicados não comprometam a qualidade do ar interno nem a saúde dos usuários dos espaços.

A preocupação ambiental também **se relaciona à própria solução escolhida pela Administração**. O ETP **evidencia que a recuperação dos pisos existentes busca prolongar sua vida útil e evitar substituições dispendiosas,**

registrando, entre os benefícios esperados, que o tratamento tornará o piso menos poroso, facilitará sua manutenção e reduzirá a necessidade de utilização de produtos químicos agressivos. A solução, portanto, **não se limita à restauração estética, alcançando também a conservação do patrimônio existente e a redução da necessidade de futuras intervenções corretivas**.

O **Termo de Referência nº 01/2026-Dserviços**, por sua vez, densifica essas diretrizes em obrigações objetivas de execução. Seu item 4.3 determina que a contratada observe integralmente as normas de segurança do trabalho, saúde ocupacional e proteção ambiental, bem como a legislação vigente, as Normas Regulamentadoras e as normas técnicas aplicáveis. Entre as medidas expressamente exigidas estão a adoção de procedimentos para minimizar a emissão e dispersão de poeira, resíduos e partículas provenientes das atividades de desbaste, lixamento e polimento, inclusive mediante equipamentos de aspiração ou sistemas equivalentes; a coleta, o acondicionamento, o transporte e a destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados; e o emprego de produtos químicos compatíveis com o objeto, observadas as recomendações dos fabricantes quanto ao armazenamento, manuseio e aplicação, de modo a preservar a saúde dos usuários e a integridade dos revestimentos.

Além disso, o Termo de Referência exige a manutenção dos ambientes organizados e limpos ao término de cada etapa, com a remoção dos resíduos, materiais e equipamentos utilizados. Tais disposições mostram-se diretamente relacionadas às particularidades do objeto, uma vez que as atividades de desbaste, lixamento, polimento, tratamento de fissuras, selagem e impermeabilização são potencialmente geradoras de poeira, partículas, resíduos e demandam o emprego de produtos químicos.

A **Minuta do Edital**, por sua vez, incorpora o Termo de Referência como Anexo I e reproduz, em seu conteúdo, as exigências relativas às normas de segurança e meio ambiente, inclusive as obrigações de mitigação da emissão de poeira e partículas, destinação ambientalmente adequada dos resíduos e utilização adequada dos produtos químicos empregados na execução. Dessa forma, as obrigações ambientais estabelecidas

na fase de planejamento encontram correspondência no instrumento convocatório e passam a integrar as condições a serem observadas na futura execução contratual.

Observa-se, portanto, que os autos **não se limitaram à previsão genérica do princípio da sustentabilidade**, tendo sido estabelecidas medidas concretas e diretamente relacionadas aos impactos ambientais previsíveis do objeto. Sob essa perspectiva, as medidas previstas mostram-se pertinentes à natureza dos serviços e compatíveis com a orientação do TCU no sentido de que as exigências ambientais devem incidir sobre o próprio objeto contratado, mediante critérios justificados e proporcionais, sem imposição de condições impertinentes capazes de restringir injustificadamente a competitividade.

Desse modo, **não se vislumbra, em tese, óbice jurídico quanto ao tratamento conferido à sustentabilidade no presente procedimento**, uma vez que os documentos preparatórios e o instrumento convocatório contemplam medidas ambientais objetivamente relacionadas aos impactos decorrentes da execução dos serviços de recuperação dos pisos em granilite, mostrando-se, nesta análise, pertinentes e proporcionais ao objeto licitado.

II.6 – Objetividade das exigências de qualificação técnica da habilitação

Os requisitos de qualificação técnica, disciplinados pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021, destinam-se à demonstração da capacidade do licitante para executar adequadamente o objeto da contratação, devendo as exigências guardarem pertinência e proporcionalidade com as características, a dimensão e a complexidade dos serviços pretendidos, de modo a assegurar a necessária aptidão técnica sem estabelecer restrições indevidas à competitividade ou desvinculadas da solução pretendida.

No caso em exame, verifica-se que o **Termo de Referência nº 01/2026-Dserviços**, em seu item 8.3.4, exige, para fins de qualificação técnica, a apresentação de **atestado(s) de capacidade técnico-operacional**, fornecido por pessoa jurídica de direito

público ou privado, destinado a comprovar a execução satisfatória de serviços de recuperação, lixamento, polimento, tratamento ou restauração de pisos em granilite ou de revestimentos com características técnicas semelhantes. A exigência, portanto, não se restringe à demonstração de experiência em objeto absolutamente idêntico, admitindo serviços tecnicamente similares, circunstância que, em princípio, contribui para preservar a competitividade do certame.

O Termo de Referência estabelece, ainda, parâmetros objetivos para aferição dessa experiência, determinando que os atestados comprovem serviços compatíveis em características, natureza e complexidade com o objeto e contemplem, no mínimo, objeto tecnicamente similar, identificação da pessoa jurídica emitente e do responsável pela emissão do documento, bem como a execução de quantitativo correspondente a **30% do quantitativo estimado da contratação**. Considerando que o objeto compreende a recuperação de 13.555,42 m² de pisos em granilite, a exigência corresponde, em termos quantitativos, à comprovação de experiência anterior em aproximadamente 4.066,63 m².

Além disso, o instrumento admite expressamente o **somatório de atestados** para o alcance do quantitativo mínimo exigido, inclusive quando decorrentes de contratos executados de forma concomitante, bem como possibilita a apresentação dos documentos em nome da matriz ou da filial da licitante, desde que demonstrada a vinculação da unidade executora ao objeto. Prevê-se, igualmente, a realização de diligências pela Administração para verificação da autenticidade das informações constantes dos atestados. Tais disposições conferem maior objetividade ao procedimento de aferição da capacidade técnico-operacional e, ao mesmo tempo, mitigam eventual efeito restritivo decorrente da fixação de quantitativo mínimo.

As exigências guardam pertinência material com o objeto da contratação, que consiste na execução especializada de serviços de **recuperação técnica de pisos em granilite**, abrangendo remoção de ceras e impermeabilizantes, desbaste e regularização superficial, tratamento de fissuras e imperfeições, polimento técnico progressivo,

selagem, impermeabilização e tratamento de cantos e áreas inacessíveis aos equipamentos principais.

A disciplina constante do Termo de Referência encontra correspondência na respectiva **Minuta do Edital**, que reproduz as exigências de qualificação técnica, inclusive quanto à natureza dos serviços admitidos para comprovação da experiência, ao percentual mínimo de 30%, à possibilidade de somatório dos atestados e à realização de diligências pela Administração. Há, portanto, correspondência material entre as condições estabelecidas no documento técnico e aquelas levadas ao instrumento convocatório.

Quanto à fixação do quantitativo mínimo, o Manual de Licitações & Contratos do TCU registra entendimento consolidado, sintetizado na **Súmula TCU nº 263**, segundo o qual é juridicamente possível exigir, para demonstração da capacidade técnico-operacional, a execução prévia de quantitativos mínimos em serviços de características semelhantes, desde que a exigência esteja relacionada às parcelas de maior relevância e valor significativo e guarde proporcionalidade com a dimensão e a complexidade do objeto.

Nesse ponto, embora o percentual de **30%** não se revele, isoladamente, desproporcional diante da dimensão do objeto e seja flexibilizado pela possibilidade de somatório de atestados, **recomenda-se que a área técnica certifique nos autos a justificativa para a adoção desse quantitativo mínimo**, demonstrando sua necessidade para aferição da capacidade operacional e sua vinculação às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto. A providência reforça a motivação da exigência e permite demonstrar objetivamente sua compatibilidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a orientação do Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, **em juízo perfunctório, não se identifica ilegalidade manifesta nas exigências de qualificação técnica estabelecidas no item 8.3.4 do Termo de Referência e reproduzidas no edital**, uma vez que estão relacionadas à

natureza e à dimensão dos serviços pretendidos, admitem a comprovação mediante experiências tecnicamente semelhantes e possibilitam o somatório de atestados. **Recomenda-se, contudo, que seja expressamente certificada ou complementada, a motivação técnica para a exigência do quantitativo mínimo de 30%**, especialmente quanto à sua proporcionalidade e à sua vinculação às parcelas de maior relevância ou valor significativo da contratação, conferindo maior robustez à instrução processual e reduzindo o risco de questionamentos quanto ao caráter restritivo da exigência.

III – ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTA DE EDITAL E ANEXOS

No que se refere ao edital submetido à apreciação, observa-se que os requisitos e elementos que devem integrá-lo são aqueles elencados no *caput* do art. 25 da Lei n. 14.133/2021.

Verifica-se, ainda, que a Administração adotou, para a elaboração da minuta editalícia, o modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme consignado na **Informação n. 415/2026-DA** (andamento n. 30).

Não obstante, identifica-se a necessidade de observância de determinados ajustes, os quais passam a ser pontualmente indicados a seguir.

As recomendações destinam-se ao aperfeiçoamento da instrução processual, à harmonização dos instrumentos que integram a contratação e à adequação das respectivas disposições às exigências legais aplicáveis.

III.1 - Do Termo de Referência (Anexo I)

No que se refere ao Termo de Referência n. 1/2026, recomenda-se que o documento seja ajustado, de forma articulada, visando:

a) Complementar a motivação das exigências de **qualificação técnico-operacional previstas no item 8.3.4**, especialmente quanto à exigência de comprovação de execução anterior de quantitativo correspondente a, no mínimo, **30% do quantitativo estimado da contratação**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo sobre as quais deverá incidir a comprovação e demonstração da proporcionalidade do percentual adotado em face da dimensão e da complexidade do objeto, em conformidade com o art. 18, inciso IX, e o art. 67 da Lei n. 14.133/2021.

b) Verificar se a exigência de garantia contratual correspondente a 10% (dez por cento) do valor inicial do contrato, prevista **no item 4.6 do Termo de Referência** e **reproduzida no subitem 14.3 da minuta do Edital**, encontra-se acompanhada de justificativa específica e fundamentada na complexidade técnica e nos riscos envolvidos na contratação, conforme exige o art. 98 da Lei n. 14.133/2021, considerando que o referido percentual corresponde ao limite excepcional admitido pelo dispositivo legal, sendo necessária sua complementação pela unidade técnica ou, alternativamente, a reavaliação do percentual estabelecido, de modo a assegurar a proporcionalidade da exigência às características e aos riscos efetivos do objeto contratado.

Por fim, recomenda-se **revisão geral de técnica redacional e padronização terminológica do Termo de Referência**, especialmente quanto às referências internas, à identificação do objeto, à utilização uniforme das expressões lote/item e à correspondência entre as condições nele estabelecidas e aquelas reproduzidas no edital e na minuta contratual, a fim de assegurar maior clareza, segurança jurídica e coerência documental ao procedimento.

III.2 - Da Minuta do Edital

Além das adequações impactadas pelas correções do Termo de Referência, igualmente se recomenda **revisão final de técnica redacional e padronização formal da minuta**, com a eliminação de eventuais comentários de elaboração, marcações internas ou referências próprias da fase de construção do documento, bem como a

conferência de numeração, remissões e terminologia, a fim de assegurar plena sintonia com o Termo de Referência e com os demais anexos antes da publicação do instrumento convocatório.

Recomenda-se ainda, adequar a redação do subitem 9.4 da minuta do Edital à modelagem efetivamente adotada para o certame, considerando que a licitação foi estruturada em item único. Nesse sentido, sugere-se revisar a referência à formalização de "tantas Atas de Registro de Preços quantas forem necessárias", de modo a assegurar maior precisão terminológica e coerência com o objeto licitado, sem prejuízo da observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços.

III.3 - Da Minuta da Ata de Registro de Preços e da Minuta do Contrato

No que se refere às minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato, considerando a necessidade de assegurar a conformidade jurídica e a coerência entre os instrumentos que integram a contratação, recomenda-se:

a) Refletir, na **minuta da Ata de Registro de Preços** e na **minuta do Contrato**, no que couber, todos os ajustes promovidos no Termo de Referência e no edital, preservando-se a necessária coerência entre os instrumentos que disciplinam a licitação e a futura execução contratual.

b) Na minuta da Ata de Registro de Preços, conferir especialmente a correspondência entre a **descrição do objeto, unidade de medida, quantitativos máximos e mínimos, condições de convocação e vigência do registro**, assegurando sua plena compatibilidade com a modelagem definida no Termo de Referência. A minuta de ARP prevê campo próprio para quantidade máxima e quantidade mínima do item registrado.

c) Na minuta contratual, compatibilizar, quando cabível, as disposições referentes à **garantia contratual, execução dos serviços, fiscalização, critérios de**

medição e pagamento, obrigações ambientais e demais condições técnicas, com a versão final do Termo de Referência, evitando divergências entre os instrumentos.

Dirimidas as questões a respeito da minuta e anexos, passa-se a conclusão.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e ressalvados os aspectos técnicos e de competência discricionária da Administração, esta Assessoria **manifesta-se** pela possibilidade jurídica de prosseguimento do processo em epígrafe, desde que observadas as orientações consignadas ao longo deste Parecer.

Assim, **conclui-se** que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 37/2026, uma vez implementadas as sugestões indicadas, estará apta a cumprir a finalidade a que se destina, em conformidade com o disposto no 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

Por fim, em consonância ao disposto no item 5.3 da Instrução Normativa n. 01/2023-C.Adm., não há necessidade de novo pronunciamento desta assessoria, para simples verificação do atendimento das recomendações consignadas, sendo ônus da equipe de contratação pelo seu cumprimento, salvo se a Autoridade Superior entender de modo diverso.

É o parecer que submeto a consideração superior.

Cuiabá, 29 de outubro de 2026.

LILIAN DE CARVALHO ALMEIDA LISBOA:54338

Assinado de forma digital por LILIAN DE CARVALHO ALMEIDA LISBOA:54338
Dados: 2026.10.29 18:27:25 -04'00'

Assessora Técnico-Jurídica de Licitação