

=====

**PARECER JURÍDICO Nº 027/2025 PGM-PMT**

**Referência:** Processo Administrativo nº 051/2025 – SEMTRANS/PMT

Concorrência Eletrônica nº 004/2025 CCSC/PMT

**Interessado(a):** Secretaria Municipal de Transporte - SEMTRANS

=====

*À Central de Compras, Serviços e Contratos de Tapauá (Am)*

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. EMPREITADA POR MENOR PREÇO GLOBAL. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL - LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 019/2024. **PROSSEGUIMENTO DO FEITO.**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório que visa a “**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: PAVIMENTAÇÃO EM CONCRETO RÍGIDO EM ÁREA RURAL NO MUNICÍPIO DE TAPAUÁ/AM - COMUNIDADE DO CAMARUÁ E DISTRITO FOZ DE TAPAUÁ - CONVÊNIO NO 965063/2024, NO PROCESSO: 59000.009660/2024-84, CONCEDENTE: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL PLATAFORMA TRANSFERE.GOV**”, mediante licitação pública, na modalidade Concorrência (eletrônica), conforme justificativa e especificações constantes do Edital e anexos.

O feito foi encaminhado pela Central de Compras, Serviços e Contratos, para análise e emissão de parecer, nos termos do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133 de 2021, e do art. 26 do Decreto nº 019/2024, encontrando-se instruído com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- Ofício da Secretaria requisitante SEMTRANS;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Mapa de Risco - MR;
- Projeto Básico - PB;
- Projeto Executivo de Engenharia;
- Plantas e Planilhas Orçamentárias do Projeto de Engenharia;
- Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e/ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e/ou Termo de Responsabilidade Técnica (TRT);
- Autorização da autoridade administrativa;
- Indicação da Disponibilidade Orçamentária;
- Ato de Designação do Agente de Contratação e equipe de apoio;
- Minuta de Edital com Anexos.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o sucinto **relatório**.

**Verificação de conformidade e regularidade formal do processo**

Inicialmente, recomenda-se que os documentos juntados aos autos físicos **devem** integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, confeccionados de forma a revelar com

=====

fidedignidade à sequência dos atos administrativos realizados no processo, conforme dispõem o art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021, e demais dispositivos legais aplicáveis à espécie.

Nesse contexto, **recomenda-se** ao assessorado que se atente:

- para o dever de formação de um único processo em ordem cronológica;
- que **os autos, sejam justificados e formalizados em volumes contendo até 200 folhas, devidamente numeradas e rubricadas;**
- que, caso haja necessidade de se juntar documentos provenientes de outro processo, acoste-se a devida justificativa nos autos;
- que **os documentos sejam devidamente datados e assinados pelo agente responsável.**

Ademais, importante observar que a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inc. IV, da lei nº 14.133, de 2021.

## II -DA FUNDAMENTAÇÃO

### DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Relembre-se, que esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme o art. 53, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, **não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pelo setor jurídico-consultivo. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), aplicado supletivamente no caso telado.**

Registre-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, àqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe: “*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*”.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do processo.

### DA CONCORRÊNCIA (ELETRÔNICA)

Sobre a modalidade, a Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos conceitua a concorrência como:

“Art. 6º [...];

XXXVIII – Concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) **menor preço;**
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;

- d) maior retorno econômico;  
e) maior desconto”.

Observa-se que o único critério de julgamento que não pode ser conjugado à concorrência é o de maior lance, próprio da modalidade leilão. Assim como no pregão, podem ser utilizados os **critérios de menor preço** ou de maior desconto, como ocorre na hipótese em comento.

Pois, como sabido, diferentemente do regime adotado pela Lei Nº 8.666/1993, no qual a concorrência era caracterizada por uma fase de habilitação preliminar aplicável a todos os participantes, a Lei Nº 14.133/2021 prevê a utilização do rito comum disposto no art. 17, com a realização primeiramente do julgamento das propostas apresentadas e a posterior análise da habilitação apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. A inversão de fases passa a se caracterizar pela realização da habilitação preliminar ao julgamento.

Adicionalmente, a Lei 14.133/2021 deixou de adotar o critério de valor da contratação como determinante para a escolha da modalidade concorrência.

Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão.

Assim, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

- o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;
- o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;
- prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência, podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e
- modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º).

Para o doutrinador, Marçal Justen Neto no Informativo Eletrônico - Edição 174 - Agosto/2021 “AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021”, no endereço eletrônico: [https://justen.com.br/artigo\\_pdf/as-modalidades-de-licitacao-da-lei-14-133-2021](https://justen.com.br/artigo_pdf/as-modalidades-de-licitacao-da-lei-14-133-2021):

“Concorrência é a modalidade cabível para contratação de obras de engenharia e para bens e serviços especiais – ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho não são usuais no mercado.

Se no âmbito da Lei Nº 8.666/93 a concorrência era a modalidade “padrão”, agora com a vigência da Lei Nº 14.133/2021 passa a ter aplicação residual. Continua sendo a modalidade a ser adotada para obras e serviços de engenharia e serviços de natureza predominantemente intelectual. Nas outras hipóteses, somente será cabível a concorrência em circunstâncias específicas em que não seja possível adotar o pregão.

A concorrência poderá adotar critérios de julgamento distintos do menor preço, como técnica e preço e melhor técnica.

A concorrência da Lei Nº 14.133/2021 é diferente da modalidade de concorrência da Lei N 8.666: geralmente, seguirá o rito comum do art. 17 da lei Nº 14.133/2021 (com apresentação de propostas e lances e julgamento antes de habilitação), será realizada **preferencialmente** sob o modo

eletrônico e poderá eventualmente adotar modo de disputa aberto, com disputa de lances”.

No caso em análise, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço de engenharia a ser contratado foi qualificado como serviço comum de engenharia pelo setor técnico (art. 6º, XXI, alínea “b”, e art. 29 da Lei nº 14.133/21, e adotou o critério de julgamento da licitação o menor preço sob o regime de execução de empreitada por menor preço global.

Lado outro, a modalidade eletrônica além de ser obrigatória face à lei nº 14.133/21 (art. 194), há justificativa de sua aplicação pelo setor responsável pela licitação diante do contexto e necessidade, assim como a transparência, integralidade, eficiência, agilidade, competitividade e economia, além do acesso inclusivo, igualitário e sustentabilidade ambiental.

### **Designação de agentes públicos em processos licitatórios**

O artigo 7º da Lei nº 14.133, de 2021, determina que cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organização administrativa designarem, implementar a gestão por competências e nomear agentes públicos para exercer as funções essenciais à execução dessa Lei.

Ao realizar essas nomeações, a autoridade competente deve observar, além das disposições da Lei nº 14.133, de 2021, as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 019/2024, e ainda, de forma subsidiária, o Decreto nº 11.246, de 2022, bem como as normas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 2022, e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022.

É importante destacar que, com base no **princípio da segregação de funções**, previsto tanto na Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 019/2024, e, ainda, no Decreto nº 11.246, de 2022 (em âmbito federal), **o legislador proibiu a designação de um mesmo agente público para desempenhar, simultaneamente, funções mais suscetíveis a riscos**. Tal medida visa mitigar a possibilidade de ocultação de erros e prevenir a ocorrência de fraudes no âmbito das contratações.

Assim, esta assessoria jurídica orienta que as funções desempenhadas pelos agentes públicos sejam organizadas por fases distintas, a saber: fase interna da licitação (planejamento), fase externa da licitação (seleção de fornecedores) e fase de execução do contrato (gestão e fiscalização contratual).

Nesse sentido, entende-se que, **para evidenciar o cumprimento do princípio da segregação de funções, é essencial anexar aos autos os atos formais de designação dos diferentes agentes públicos responsáveis por cada uma das fases do processo de contratação, certificando que houve atendimento ao princípio da segregação de funções**.

## **III- PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **Aspectos gerais**

O planejamento da contratação é o conjunto de medidas e decisões administrativas tomadas previamente à fase externa do processo licitatório, visando definição de todos os requisitos necessários à realização do devido procedimento licitatório e, ao fim e ao cabo, a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

O art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o planejamento deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, elencando, ainda, providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

Dada a importância do planejamento para as contratações públicas realizadas em conformidades com a Lei nº 14.133, de 2021, passa-se a apontar seus principais elementos.

### **Documentos necessários ao planejamento da contratação**

De acordo com a Lei nº 14.133 de 2021, e o Decreto Municipal nº 019/2024-GP, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa de risco;
- d) termo de referência/projeto básico.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme consta do relatório do presente parecer.

### **Documento para formalização da demanda**

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação. Sendo assim, o DFD anexado aos autos, atende de forma geral, as orientações legais acerca do tema.

### **Estudo Técnico Preliminar - ETP**

Em relação ao **Estudo Técnico Preliminar**, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) e o Decreto Nº 019/2024 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação. Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução.

Nos termos da lei, caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso concreto, a Administração juntou o estudo técnico preliminar denominando-o nos autos “ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR” e, sendo assim, conclui-se que o referido documento contém, em geral, os elementos mínimos exigidos pela lei geral de licitações, que, acerca do tema, dispõe em seu art. 18, §1º, a saber:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;  
X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;  
XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;  
XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;  
XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.  
§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Sendo assim, o Estudo Técnico Preliminar **deverá** conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e, quando não contemplar os demais elementos acima citados, apresentar as devidas justificativas.

No caso concreto, da análise dos autos, verifica-se o **ETP** foi elaborado conforme ordena a regência da matéria, especificamente a lei nº 14.133/21 e o Decreto Municipal nº 019/2024.

### **Gerenciamento de riscos**

Cabe pontuar que “mapa de riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Assim, a idealização e elaboração do “mapa de riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

O gerenciamento de risco (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021) está contemplado no bojo do Projeto Básico, contendo o risco, a descrição do impacto, a ação preventiva e a ação de contingência. Ou seja, o documento contempla as possíveis ocorrências que podem comprometer o planejamento e a execução do objeto, bem como as respectivas ações de prevenção, controle e mitigação de impactos, e ainda as ações de Contingência.

### **Projeto Básico/Termo de Referência**

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência/projeto básico como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Registra-se ainda a necessidade de obediência às orientações relacionadas pelo art. 43, do Decreto Municipal N° 019/2024.

“Art. 43. O órgão executor, ao elaborar o termo de referência ou, quando for o caso, o **projeto básico**, deverá observar as exigências dispostas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as seguintes regras:

I - prever a demanda no Plano de Contratações Anual do órgão executor ou a justificativa, quanto à ausência da contratação no referido documento;

II - justificar a necessidade da aquisição ou contratação;

III - identificar o objeto da licitação com o código e descrição constante no Catálogo Eletrônico de Padronização do Município de Tapauá(AM), caso exista, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou impeçam a competição ou a realização do fornecimento;

IV - promover a viabilidade técnica e a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do objeto licitado;

V - indicar a estimativa do valor da aquisição ou contratação, devendo observar os artigos 58 a 64 deste Decreto e, para tanto, acostar no processo os documentos que embasam a estimativa;

VI - estabelecer a modalidade de licitação, os critérios de aceitação das propostas de preços e exigências de habilitação, com a devida justificativa, de acordo com este Decreto e com a Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021;

VII - apresentar justificativa técnica, quando:

a) adotar a inversão de fases previstas no artigo 17, § 1.º da Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021;

b) adotar o não parcelamento, nos termos do artigo 40, § 3.º da Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021;

c) indicar marca ou modelo;

d) exigir amostras, fichas técnicas, prova de conceito ou inspeção técnica;

e) fixar os fatores de ponderação na avaliação das propostas de técnica e de preço, quando escolhido o critério de julgamento por técnica e preço;

VIII - determinar, com objetividade:

a) local e prazo de entrega ou execução, inclusive o de cada etapa, se for o caso;

b) critérios de aceite do objeto licitado;

c) critérios objetivos de julgamento para análise da amostra, ficha técnica, prova de conceito ou inspeção técnica, quando exigir;

d) forma de pagamento;

e) discriminação das obrigações da contratada e contratante;

f) exigência de licenciamento ambiental, nas contratações de obras e serviços de engenharia, quando a responsabilidade for da Contratada;

g) critérios de reajustamento de preços ou repactuações;

h) cláusula de matriz de alocação de risco entre o contratante e contratado, nos casos de obras e serviços de grande vulto ou regimes de contratação integrada e semi-integrada;

i) critérios de prorrogação do contrato ou determinar sua vedação;

j) procedimentos de fiscalização do objeto a serem adotados; e

k) sanções administrativas.

Destarte, em análise dos autos, no documento “**PROJETO BÁSICO**” verifica-se que se encontra de acordo com parâmetros e elementos descritivos na lei de licitações nº 14.133/21, e do Decreto nº 019/2024, ao conceituar Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme apontado acima.

=====

No entanto, não se pode olvidar que os critérios de habilitação técnica, previstos no art. 67 da Lei Nº 14.133/2021, prestam-se a comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. Referem-se, portanto, **a características inerentes ao licitante, não se confundindo com os critérios técnicos de aceitabilidade da sua proposta**, relacionados ao objeto da contratação.

A documentação para habilitação técnica deve comprovar, a qualificação técnico-profissional e a técnico-operacional cumulativamente.

- Quando a exigência de atestado único não for imprescindível para comprovar a capacidade técnica, deve ser permitido o somatório de atestados, de forma a ampliar a competição.

- Aconselhamos a verificação de compatibilidade entre o estudo preliminar, projeto básico e a minuta de edital, revisados à luz das orientações pertinentes resumidas pelo presente parecer, de modo que não existam contradições entre os referidos documentos;

- Assinala-se, por fim, que permanece taxativo o rol elencado pelo art. 67 da Lei Nº 14.133/21, não devendo constar no Projeto Básico, exigência de documento que não esteja neste dispositivo relacionado, **cabendo ao setor técnico responsável tal exame e adequação dos itens**.

#### **Da adoção do orçamento sigiloso**

Importante observar que a regra é a publicidade do orçamento, no entanto, a administração optou pelo orçamento sigiloso, conforme justificativas no bojo dos autos. Todavia, cumpre recomendar que o órgão técnico tome as providências necessárias para resguardar o sigilo do orçamento estimado da contratação, devendo observar, inclusive, as normas legais que tratam da matéria.

Sobre o assunto, **vale alertar** que, segundo o Professor e Advogado da União, Ronny Charles [1], *"havendo vazamento ilegítimo da informação sigilosa, pode ocorrer comprometimento do certame ou da contratação, com sua invalidação, em casos nos quais não for possível convalidação, além da responsabilização dos agentes envolvidos"*.

**Recomenda-se que a CCSC ou o setor/secretaria responsável faça constar no Edital, no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, a informação de que o orçamento é sigiloso.** Além disso, imprescindível que as condições desse sigilo (duração, momento e forma de acessar as informações pertinentes ao orçamento estimado) sejam expressamente estabelecidas, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão de relação nº 7.897/2022 - Primeira Câmara).

Destarte, vislumbra-se ainda a necessidade de atendimento às recomendações abaixo, a saber:

- caso seja escolhido o regime de execução de empreitada por preço global, como parece ser o caso, deve ser licitado por preço global, com a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, **vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários** (art. 46, § 9º, da Lei n.º 14.133, de 2021), o que **deve ser observado pela Administração tanto na fase da seleção do fornecedor, bem como durante a execução contratual, com os decorrentes ajustes que se fizerem necessários**.

- Deve haver indicação de qual será o regime de execução do contrato, cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021. Recomenda-se, assim, utilizar a seguinte redação, fazendo-se a adaptação necessária, conforme o caso concreto:

*I.X. A presente contratação adotará como regime de execução a .....  
(Empreitada por Preço Unitário/Empreitada por Preço Global/Contratação por Tarefa/Empreitada Integral).*

- **Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do**

=====

**objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 70, III, da Lei nº 14.133, de 2021).**

Dito isto, destaca-se nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

#### **Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo encontra-se de acordo com as exigências legais, vez que a Administração juntou manifestação técnica esclarecendo a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos.

Contudo, destaca-se que o art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Por fim, há previsão de tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto nº 8.538, de 2015. E o tratamento favorecido, diferenciado, simplificado e regionalizado estabelecidos nos termos § 4º do art. 289 do Decreto Municipal nº 019/2024, de 10 de abril de 2024, às empresas locais/regionais, qualificadas nos termos do § 2º do art. 289 do Decreto Nº 019/2024, estão justificadas no bojo dos autos.

#### **Da viabilidade jurídica da terceirização**

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

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

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

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

=====

Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Neste sentido, cabe ao órgão técnico definir a viabilidade da terceirização do objeto licitado.

### **Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

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

No entanto, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Pelo que se extrai dos autos, nos Estudos Técnicos Preliminares há a descrição de possíveis impactos ambientais e as ações que visam minimizar tais impactos destacando-se os seguintes:

“A contratação de serviço para pavimentação em estradas rurais do município de Tapauá, utilizando concreto, pode gerar diversos impactos ambientais. Inicialmente, a extração de materiais, como areia e brita, pode levar à degradação de áreas naturais, desmatamento e perda de biodiversidade. Para mitigar esses efeitos, é fundamental realizar estudos de impacto prévio e optar por fornecedores que adotem práticas de extração sustentável, como o replantio de vegetação nativa nas áreas afetadas.

Além disso, a obra pode causar a contaminação do solo e da água devido ao uso de produtos químicos e óleos durante a execução dos serviços. Portanto, é necessário implementar medidas de controle, como a utilização de materiais e equipamentos com baixo impacto ambiental e a adoção de técnicas de manejo adequado e armazenamento seguro de substâncias nocivas. A limpeza adequada dos canteiros e a destinação correta dos resíduos gerados também são essenciais (...).”

Além disso, no Memorial Descritivo e Projetos elaborados pelo engenheiro civil, DENIS BOTELHO DA SILVA (CREA-AM 18473-D-AM, ART Nº AM 20240491332, se reporta a aspectos ambientais do empreendimento e destinação dos resíduos sólidos que serão acondicionados e destinados de maneira adequada, conforme a Resolução do CONAMA 307/2002.

### **Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas**

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaboradas pelos técnicos, devidamente identificados nos autos, inclusive com ART e RRT.

No entanto, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

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

Recomenda-se à administração que observe o previsto no art. 51, do Decreto Municipal nº 019/2024 que dispõe:

#### **“Subseção III**

##### **Da pesquisa de preço para contratação de obras e serviços de engenharia e arquitetura**

Art. 51. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos encargos de sociais (ES), será realizado mediante a utilização de um dos seguintes 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), mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização da tabela de referência constante no Sistema Integrado de Controle e Gestão de Obras Públicas do Estado do Amazonas - SICOP ou demais tabelas formalmente aprovadas pelo Poder Executivo Municipal, Estadual ou 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 e registradas no Sistema SICOP, 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 de notas fiscais, mediante o sistema de Banco de Preços do Município de Tapauá, quando regulamentado, disposto no artigo 28, § 2º deste Decreto.

§2º No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia estabelecida pela CCSC ou pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, quando se tratar de obras e serviços de engenharia ou pela Controladoria Geral do Município”.

Na espécie, para elaboração deste orçamento, foram utilizados os encargos sociais do SINAPI para a localidade (Manaus) 08-24 (N DES) – Pavimentação em área rural de Tapauá-Am, BDI 1 24,22%, consoante elaboração das planilhas, nos autos.

#### **Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global**

No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se certifique de que os elementos constantes dos projetos e planilhas orçamentárias por eles elaboradas estão de acordo com as determinações normativas.

Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

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

O Decreto nº 7.983, de 2019, 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, determina que se devem utilizar **primordialmente os valores constantes no SICRO/SINAPI**.

*“Especificamente para o regime de empreitada por preço global, os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação aos preços global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Assim, na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da Administração, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações (art. 13, I, e parágrafo único, do Decreto nº 7.983, de 2019)”*.

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

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

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

### **Composições de custos unitários menores ou iguais à mediana do SINAPI**

Nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983, de 2019, no âmbito da administração pública federal, o SINAPI é o sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Na definição do art. 2º, II, do Decreto nº 7.983, de 2019, composição de custo unitário é o “*detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida*”.

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

Na elaboração dos orçamentos de referência, poderão ser adotadas especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia em relatório técnico elaborado por profissional habilitado (art. 8º, caput, do Decreto nº 7.983, de 2019).

Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os custos unitários de referência exceder os seus correspondentes do SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle (art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 7.983, de 2019).

=====

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

**Detalhamento da composição do percentual de BDI:**

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

A mesma premissa consta do art. 9º do Decreto nº 7.983, de 2019, de acordo com o qual devem ser evidenciados, no mínimo, os seguintes componentes do BDI: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e taxa de lucro.

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

“O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado”.

Em pronunciamentos posteriores, o TCU esclareceu o seu entendimento, de que tanto a Súmula TCU nº 254, de 2010, como o art. 9º, do Decreto 7.983, de 2019, vedam a inclusão de tais rubricas apenas no orçamento-base da licitação, não sendo tais entendimentos aplicáveis aos preços ofertados pelos privados, conforme noticiado no informativo n.º 279, nos seguintes termos:

“A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação”.

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

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

Em relação ao BDI para materiais e equipamentos, a Administração deve observar o que dispõe a Súmula n.º 253 do TCU, que trata do BDI reduzido:

“Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens”.

Na hipótese telada, como se trata de tópico referente a matéria técnica, **cabe exclusivamente à Administração manifestar-se a respeito das exigências acima mencionadas, se assim entender.**

=====

### **Cálculo da Contribuição Previdenciária - Orçamento onerado e desonerado**

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

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

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

O menor valor global obtido a partir dos orçamentos elaborados deverá ser utilizado como referência para a licitação das obras e serviços, cabendo à Administração dar ampla publicidade a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração dos orçamentos no termo de referência ou projeto básico e no edital da licitação.

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

Nos termos do art. 10 do Decreto nº 7.983, de 2019, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

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

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

Embora o Decreto e a Súmula TCU nº 260 mencionem apenas a ART, entende-se cabível a interpretação extensiva, nos termos do art. 6º, XXI, da Lei nº 14.133, de 2021, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme os trabalhos forem elaborados por arquiteto ou por técnico industrial.

No caso dos autos, verifica-se que a exigência legal foi cumprida.

### **Designação formal do Agente de Contratação e equipe de apoio**

Houve a juntada às fls. de documento que comprova a designação do agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decretos 019 e 020 de 2024), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

### **Gestores e Fiscais de contratos**

Na fase de execução do contrato, a autoridade competente deverá designar os agentes denominados **gestores e fiscais de contratos**, que são os representantes da Administração para exercer as funções estabelecidas na lei 14.133/21 e no decreto nº 019/2024.

=====  
Considerando que a atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento da execução contratual, **recomenda-se** que a **formalização da designação do gestor e fiscais de contratos seja feita em momento prévio ou, no máximo, logo após a assinatura do contrato**. Isso garante que a fiscalização ocorra desde o primeiro momento, permitindo o acompanhamento contínuo da execução e a prevenção de possíveis irregularidades.

Ressalta-se, outrossim, que para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

Vale alertar, por fim, que, caso a fiscalização não seja realizada de forma adequada, a Administração Pública pode ser responsabilizada por eventuais falhas ou prejuízos ao erário.

Sendo assim, para escolha desses agentes públicos, a autoridade competente deverá considerar atentamente os requisitos legais.

## DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

O art. 4º da Lei 14.133/2021 preservou o tratamento favorecido e diferenciado para as ME/EPP nas licitações públicas (disciplinado nos arts. 42 a 49 da LC 123/2006[4]), a ser aplicado independentemente de previsão no edital de licitação. Os benefícios previstos são os seguintes:

- a. possibilidade de apresentar a documentação exigida para efeito de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista mesmo que possua restrições. Havendo alguma restrição, será assegurado o prazo de cinco dias úteis (prorrogável por igual período) para a regularização, a contar do momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, ou seja, ainda no curso da licitação. Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento, a empresa deverá apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade trabalhista, mesmo que tenha restrições;
- b. empate ficto (fictício). Se a proposta da MPE ou EPP for igual ou até 10% (5% no caso de pregão) superior à proposta mais bem classificada (de empresa não enquadrada com ME ou EPP), ela poderá apresentar proposta de preço inferior àquela até então vencedora do certame, situação em que o objeto será adjudicado em seu favor. Cabe mencionar que o Decreto 8.538/2015 prevê a possibilidade de empate ficto para ME/EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido.
  - se optar por não oferecer a proposta de menor valor ou se, por outro motivo, não for contratada, as ME/EPP remanescentes que também tiverem apresentado propostas dentro do intervalo de valores para o empate ficto serão convocadas, na ordem de classificação, para que exerçam o mesmo direito. No caso de equivalência dos valores apresentados pelas ME e EPP que se encontrem em situação de empate, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta;
  - quando adotado o critério de julgamento por técnica e preço, o empate será aferido levando em consideração o resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à ME/EPP melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior;
  - quando, no processo de licitação, for estabelecida margem de preferência em relação a produto estrangeiro, o empate ficto será aplicado exclusivamente entre as propostas que se enquadrem na margem de preferência; e
  - nas contratações de bens e serviços de informática e automação, as ME/EPP que fizerem jus ao direito de preferência previsto no Decreto 7.174/2010 terão prioridade em relação às médias e às grandes empresas.
- c. exclusividade de participação em licitações de itens, lotes ou grupos de licitação com valor estimado de até R\$ 80.000,00.
  - para contratações com prazo de vigência superior a um ano, será considerado o valor anual do contrato para determinar a exclusividade;
  - é importante observar que o item, lote ou grupo destinado a licitação exclusiva pressupõe um objeto de contratação autônomo, que será adjudicado a um único licitante. Ademais, a decisão acerca do parcelamento da contratação deve ser pautada na viabilidade técnica e na vantajosidade econômica para a Administração, não se justificando apenas para o benefício das ME/EPP.
- d. subcontratação de ME/EPP em aquisições de **obras e serviços**, quando o licitante vencedor não for ME/EPP ou consórcio composto total ou parcialmente por ME/EPP;
  - é vedada a subcontratação: completa ou da parcela principal da contratação; das parcelas de maior relevância técnica; de ME/EPP que esteja participando da licitação; de ME/EPP que tenha um ou mais sócios em comum com a empresa contratante; para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios;

- o edital deverá esclarecer as hipóteses em que a subcontratação não é aplicável e não poderá exigir a subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas;
- se houver a possibilidade da subcontratação, o edital deve determinar a sua realização em favor de ME/EPP:
  - os percentuais mínimo e máximo que poderão ser subcontratados (vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação);
  - a obrigatoriedade de que os licitantes indiquem e qualifiquem as ME/EPP a serem subcontratadas, com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;
  - a exigência de comprovação de regularidade fiscal das subcontratadas (na habilitação e ao longo do contrato);
  - o compromisso da empresa contratada de substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e
  - a responsabilidade da empresa pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação;
- e. reserva de cotas de no máximo 25% (vinte e cinco por cento) do objeto em licitações para **aquisição de bens** (não se aplica a obras e serviços) de natureza divisível.
  - aplica-se a bens com valor estimado maior que R\$80.000,00, e não impede a contratação de ME/EPP na totalidade do objeto;
  - o edital deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal;
  - se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço;
  - nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o edital deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

O tratamento diferenciado para as ME/EPP não poderá ser invocado nas hipóteses relacionadas a seguir.

Nesses casos, a ME/EPP participará do certame em igualdade de condições com os demais licitantes:

- a. quando a ME/EPP estiver enquadrada nas condições definidas no art. 3º, § 4, da LC 123/2006;
- b. nas contratações cujo valor estimado supere a receita bruta anual máxima admitida para enquadramento como EPP. Ou seja, o tratamento diferenciado só será aplicado em licitações com valor estimado de até R\$ 4.800.000,00;
- c. quando, no ano-calendário de realização da licitação, a ME/EPP tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta anual máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Portanto, a ME/EPP só poderá usufruir do tratamento diferenciado se a soma dos valores de seus contratos celebrados com a Administração Pública no ano-calendário da licitação não ultrapassar R\$ 4.800.000,00. A Administração deve exigir do licitante uma declaração de observância desse limite para aplicar o regime diferenciado. Também é prudente consultar o PNCP para verificar se os contratos celebrados pela empresa não extrapolam esse valor.

Nas contratações com prazo de vigência superior a um ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites mencionados nos itens “b” a “d” acima.

Os benefícios da subcontratação, da licitação exclusiva e das cotas de 25% (vinte e cinco por cento) também serão inaplicáveis quando:

- a. não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no edital. Há jurisprudência do TCU que interpreta o art. 49, inciso II, da LC 123/2006 no sentido de exigir a efetiva participação dos três fornecedores no certame, não bastando que essas ME/EPP apenas existam na localidade ou região;
- b. não for vantajoso para a Administração Pública. O Decreto 8.538/2015 firma como desvantajosa a contratação com valor superior ao de referência, ou cuja natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios;
- c. representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; e

- d. a licitação se enquadrar nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto nas dispensas em razão do valor (hipótese prevista nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021), de até R\$ 80.000,00.

Nesses casos, poderá ser dada preferência de contratação a microempresas e empresas de pequeno porte, desde que seja demonstrada a vantajosidade dessa contratação para a administração pública e que não represente prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Além disso, devem ser atendidas as condições relativas à contratação direta, tais como a apresentação da justificativa para a escolha do contratado e os critérios utilizados para a essa escolha.

Importante alertar que a omissão de informações ou declaração falsa acarretará a inabilitação da ME/EPP e ensejará, por fraude à licitação, a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na APF, ou ainda nos estados, Distrito Federal e municípios, caso envolvam recursos da União.

A Administração deve solicitar à empresa declaração de enquadramento nas condições de ME/EPP, bem como realizar diligências para confirmar a referida condição declarada.

O edital deve informar se as ME/EPP poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), previsto nos arts. 12 e 13 da LC 123/2006. Os impedimentos estão listados no art. 17 da Lei, que incluem a prestação de serviços contínuos que configurem cessão ou locação de mão de obra (inciso XII), com exceção dos serviços de vigilância, limpeza ou conservação.

A ME/EPP optante pelo Simples Nacional não poderá ser impedida de participar da licitação, mas não deverá utilizar, em sua proposta de preços, o benefício do regime tributário diferenciado e, se for declarada vencedora do certame, deverá solicitar a exclusão do regime.

## **DA MINUTA DE EDITAL E ANEXOS**

### **a) aspectos gerais**

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reza, de forma clara e objetiva, que o Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Ressalte-se que o Edital deve guardar alinhamento aos documentos internos que o embasam, sobretudo com o ETP e o Projeto Básico. Além disso, **é fundamental que o objeto seja definido de forma clara, precisa e concisa para garantir a segurança jurídica e a transparência do processo licitatório e contratual, sobretudo, de forma a não comprometer a apresentação das propostas dos interessados.**

### **b) restrição à participação no certame**

Destaca-se que o art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

=====

Especificamente em relação a consórcios, o art. 15 da Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações. O mesmo ocorre em relação à participação de cooperativas, cujas exigências estão dispostas no art. 16 da mesma Lei.

Diante do exposto, alerta-se que qualquer vedação no Edital de participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, **deverá** ser justificada no processo.

### **Modo de disputa**

Com relação ao modo de disputa da licitação, o art. 56 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que poderá ser aberto ou fechado, podendo-se adotar de forma isolada ou conjunta. Além disso, o Decreto nº 019/2024, também dispõe sobre os modos de disputa, cujas regras também devem ser observadas. Todavia, a escolha do modo de disputa é decisão discricionária da secretaria/setor demandante, e **deve** constar expressamente no texto do Edital.

No caso concreto, vê-se que a opção da administração foi o modo, aberto-fechado.

### **Cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será **obrigatória** a previsão no Edital de índice de reajustamento de preço, com **data-base vinculada à data do orçamento estimado** e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso, em análise do **regulamento** que regerá o certame e da **minuta da contratação** que o acompanha, em geral, encontram-se de acordo com os modelos que já vem sendo utilizados pela administração municipal no que pertine a obras e serviços de engenharia.

Todavia, **deve haver indicação de qual será o regime de execução do contrato, cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021. RECOMENDA-SE**, assim, utilizar a seguinte redação, fazendo-se a adaptação necessária da MINUTA DO TERMO DE CONTRATO (Anexo ao Edital), a seguir:

**3.1. CLÁUSULA TERCEIRA - DO REGIME DE CONTRATAÇÃO - A**  
*presente contratação adotará como regime de execução Empreitada por Preço Global.*

### **PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO**

No que pertine as providências preliminares a execução do objeto licitado, a administração concluiu que *“(…) primeiramente, uma revisão detalhada do projeto executivo deve ser realizada para garantir que ele atenda plenamente às condições locais e aos desafios específicos da região durante o período chuvoso. Esse diagnóstico pode incluir a análise das características do solo e dos materiais a serem utilizados, assegurando a durabilidade das intervenções.*

*Em seguida, é fundamental realizar um planejamento logístico para a execução das obras, que deve considerar as limitações de acessibilidade das áreas rurais. Isso implica na contratação de serviços especializados em transporte e logística, capazes de superar eventuais obstáculos geográficos e garantir a entrega tempestiva dos insumos necessários à obra. A definição de cronogramas mais flexíveis pode também ser adotada para evitar prejuízos em caso de intempéries.*

*Além disso, recomenda-se a integração de tecnologia na fiscalização e monitoramento da obra, através de sistemas de acompanhamento em tempo real que permitam avaliar a evolução dos trabalhos e o uso dos recursos. Para isso, a possibilidade de contratar empresas ou profissionais especializados em tecnologia da informação pode ser considerada, visando garantir a transparência e eficiência no processo de execução.*

*Outro aspecto relevante é a capacitação dos servidores que atuarão na fiscalização e gestão contratual. Apesar de a solução já contar com um projeto específico, a complexidade da obra, especialmente se envolver*

=====

*técnicas inovadoras ou métodos construtivos diversos, pode justificar a necessidade de treinamento especializado para os servidores. Essa capacitação deve focar nas particularidades das construções em áreas rurais e nas melhores práticas para a supervisão e garantia de qualidade. (...)”.*

Banda outra, devem ser acatadas as providências delineadas no bojo dos Projetos Básico e Executivo que integram estes autos, os quais recomendam outras providências que devem ser adotadas antes da formalização do contrato.

#### **DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA (DA NOTA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA)**

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta nos autos, a declaração do setor competente (Secretaria de Finanças) acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000"*).

#### **DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, e no Portal da Transparência do município de Tapauá/AM, bem como a publicação de extrato do edital e do contrato, no Diário Oficial da União, no Diário Oficial dos Municípios do Amazonas-DOM (imprensa oficial dos municípios), bem como em **jornal de grande circulação**.

Registra-se que, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, contados da data de sua assinatura.

O prazo para publicação do edital de concorrência nos termos da Lei nº 14.133/2021 pode variar conforme o critério de julgamento e o tipo de objeto da licitação, mas sempre é expresso em dias úteis. Para critérios de menor preço ou maior desconto, o prazo mínimo é de 8 ou 15 dias úteis, dependendo do objeto, sendo 8 dias para bens e serviços comuns, e 15 dias para os demais. Para critérios de técnica e preço ou melhor técnica, o prazo é de 35 dias úteis. Em casos de contratação integrada, o prazo é de 60 dias úteis, e em contratações semi-integradas, de 35 dias úteis.

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Assim, nos termos do comando legal, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no **sítio oficial do órgão licitante na internet**:

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

#### **DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - LGPD**

=====

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

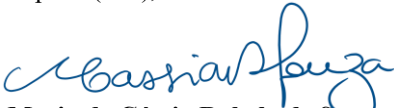
As contratações públicas não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022. Frente a tal constatação, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, emitiu o PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00397/2022/ GAB/CGU/AGU.

Nessa esteira, **recomenda-se aos órgãos assessorados que não inclua nos instrumentos de contratação números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado e matrículas funcionais.**

#### IV- CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria pelo **prosseguimento do procedimento** submetido ao exame deste setor consultivo, **sem embargo das observações formuladas neste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão (art. 53, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 26 § 1, I do Decreto nº 019/2024).

Tapauá (Am), 16 de outubro de 2025.



**Maria de Cássia Rabelo de Souza**  
(OAB-AM, Nº 2.736)