



Parecer nº: 016/2026-CONJUR/SEINFRA
PAE nº: E-2026/2084910
Procedência: NLC
Interessado: SEINFRA
Parecerista: DIEGO LEÃO SAUMA CASTELO BRANCO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/21. FASE PREPARATÓRIA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DE VIAS URBANAS. REGULARIDADE DA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. REGULARIDADE COM NECESSIDADE DE AJUSTES.

1. DA CONSULTA

Trata-se da fase preparatória de concorrência eletrônica para contratação de serviço de drenagem e pavimentação asfáltica de **vias urbanas** na Região de Integração do Araguaia, com extensão de 12 km, conforme especificações contidas no Edital.

A obra está estimada no valor de R\$ 32.931.682,92 (trinta e dois milhões, novecentos e trinta e um mil, seiscentos e oitenta e dois Reais e noventa e dois centavos), com previsão de execução dos serviços em 12 meses.

Constam nos autos os seguintes documentos:

- Documento de formalização da demanda (seq. 01);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP (seq.02);
- Projeto Básico (seq.03/05);
- Análise de Risco – AR (seq.06);
- Planilha Orçamentária (seq.07);
- Memória de Cálculo (seq.08);
- Lista de Municípios (seq.09), com DMT padrão para todos os locais;
- Planilha de serviços preliminares (seq.10);
- Planilha da Administração Local (seq.11);



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

- Planilha de Mobilização e Desmobilização (seq.12);
- Composição de Preços (seq.13/14);
- Encargos sociais (seq.15);
- BDI (seq.16);
- Cronograma Físico-financeiro (seq.17);
- ART (seq.18);
- Aprovação pela DIRTEC (seq.19);
- Dotação Orçamentária (seq.22);
- Portaria de designação do agente de contratação (seq.23);
- Minuta de Edital de Concorrência (seq.24);
- Checklist da PGE (seq.25); e
- Minuta de Contrato (seq.27).

Falta aos autos Autorização do GTAF para a despesa.

Esse é o breve relato.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA.

O caso em análise envolve a licitação para contratação de obra¹ comum, na modalidade concorrência eletrônica², pelo critério de menor preço global, modo de disputa aberto, com regime de execução de empreitada por preço unitário, em contratação por escopo, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

A contratação por escopo se refere a obras de engenharia com projeto básico completo, em que estão definidos os quantitativos exatos, especificações técnicas e serviços interdependentes, permitindo licitações tradicionais como concorrência.

Os documentos que instruem esta licitação, contudo, estipulam que **a contratação tem um escopo definido, qual seja, obras padronizadas de drenagem e pavimentação asfáltica em vias públicas, distribuídas nos municípios listados nos seq.09/10, mas com localização exata ainda a espera de definição posterior.**

O TCU já firmou entendimento a respeito da possibilidade de contratações de obras padronizadas, como pavimentação asfáltica recorrente, sem indicação prévia e exata das vias públicas, desde que observados

¹ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

² Por força do Decreto Estadual nº 2.940/2023, é obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações que utilizem os critérios de julgamento de menor preço.



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

cumulativamente critérios objetivos para posterior seleção e escolha das vias a serem asfaltadas.³

Do Acórdão nº 1.213/2021-Plenário-TCU, cabe destacar o seguinte:

23. Na abordagem adotada pela Codevasf, inverte-se a lógica clássica, ou seja, **a indicação da via apta a receber a intervenção é feita posteriormente à contratação do conjunto de serviços que devem ser executados em cada etapa da obra.** Para viabilizar esse mecanismo, licita-se um projeto padrão, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal, entre outros artefatos (vide peças 168/196). **Em seguida, havendo a indicação da via a ser pavimentada, são feitos os ajustes necessários às particularidades de cada local. Sob essa perspectiva, não há indefinição do objeto licitado, porque este se constitui no projeto padrão.** Também não haverá indefinição do objeto a ser executado, uma vez que deverá constar do contrato assinado a partir da ata de registro de preços, inclusive com projeto executivo, segundo as informações da Codevasf.

24. Essa abordagem afigura-se vantajosa em face de incertezas orçamentárias, pois a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes. Esclareça-se que a modelagem ora adotada pela Codevasf não é novidade. Segundo informações constantes das fls. 103/105 da peça 196, a empresa vem licitando e contratando nos moldes aqui discutidos, pelo menos, desde 2018.

No caso dos presentes autos, considerando que a SEINFRA pretende firmar contratação cujo objeto é a execução dos serviços de drenagem e pavimentação asfáltica de vias urbanas na região de integração do Araguaia, com extensão de 12 km, nos municípios listados nos seq.09/10, à semelhança das contratações avaliadas pelo TCU nos acórdãos mencionados acima, deve a Administração promover as especificações que faltam ao processo licitatório, a fim de: [a] definir critérios técnicos para o enquadramento das vias a serem contratadas dessa forma e; [b] definir critérios objetivos para escolha das localidades a receber o asfalto (IDH, índice populacional, etc.).

Assim, definida a natureza da contratação pretendida e elencados os requisitos necessários para a especificidade da contratação (sem indicação prévia de local de execução), cabe observar a instrução do processo.

Nos termos do **Decreto Estadual nº 2.939/2023**, que dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública estadual, o

³ Acórdãos 1213/2021 e 116/2023-Plenário



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

processo deve conter obrigatoriamente as seguintes peças, ordenadas na sequência abaixo descrita:

Art. 3º A fase preparatória é responsabilidade de múltiplos agentes integrantes das unidades e instâncias de gestão envolvidas nos processos de contratação e se materializa por meio de processo administrativo, autuado por meio eletrônico, contendo obrigatoriamente as seguintes peças, ordenadas na sequência abaixo descrita:

I - documento de formalização da demanda;

II - estudo técnico preliminar;

III - análise de riscos;

IV - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

V - orçamento estimado;

VI - atestado de disponibilidade orçamentária;

VII - minuta do edital ou do aviso de dispensa eletrônica, caso se trate respectivamente de licitação ou dispensa eletrônica;

VIII - minuta de contrato;

IX - parecer jurídico; e

X - autorização do ordenador de despesa.

§ 1º Os **documentos deverão observar as minutas aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE)**, disponibilizadas no sítio eletrônico oficial do órgão e/ou por outro meio oficial de divulgação.

§ 2º Se, em virtude das peculiaridades do processo, não for possível utilizar integralmente as minutas a que se refere o § 1º deste artigo, as **adaptações e alterações deverão ser claramente identificadas**, para análise exauriente no parecer jurídico.

No caso dos autos, nenhum dos documentos necessários à fase preparatória seguiu os modelos disponibilizados pela PGE, mas consta nos autos a lista de verificação (*check list*) da PGE.

Da análise do conteúdo dos documentos que constam nos autos, cabem algumas observações.

- A descrição da necessidade da contratação está fundamentada em **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que caracterizou o interesse público envolvido;
- A **Análise de Risco** avaliou as questões que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- A definição do objeto, para o atendimento da necessidade, foi feita por meio do **Projeto Básico**, com definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de prestação do serviço;
- O **orçamento estimado** contém as composições de custos com base nos preços unitários, tendo por parâmetro as tabelas referenciais, nos termos art. 23, § 2º da Lei nº 14.1333/2021⁴ e



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 2.734/2022⁵; e

- O atestado de **disponibilidade orçamentária**, o **edital de licitação** e a **minuta de contrato** também constam dos autos.

O Edital de concorrência eletrônica está fixando intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, nos termos do art. 21, § 2º, do Decreto Estadual nº 2.940/2023, bem como prevê regras compatíveis aos artigos 45, 46 e 53 a 71 da Lei nº 14.133/2021, contendo uma lista de anexos que robustecem seu conteúdo.

Contudo, cabe alertar que consta do Projeto Básico (seq.03) a vedação de somatório de atestados para atendimento da qualificação técnica, o que deve ser alterado e robustamente fundamentado.

Sobre este ponto, a jurisprudência deste Tribunal de contas da União é pacífica e reiterada no sentido de que **o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, com vistas a ampliar a competitividade dos certames. Sua vedação é, dessa forma, medida excepcionalíssima**, justificável apenas em situações em que fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução conjunta ou em maior escala do serviço em questão alteraria sua natureza e elevaria sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não

⁴ Art. 23 (...) § 2º No processo licitatório para contratação de obras e **serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

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

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

⁵ Art. 1º Este Decreto dispõe sobre os procedimentos de realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

(...)

§ 2º Este Decreto não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, que têm a sua pesquisa de preço realizada por meio das tabelas:

I - da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP);

II - do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices (SINAPI); e

III - do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO).



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

se mostraria suficiente para garantir a aptidão da empresa. Essa justificativa, por sua natureza restritiva, deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, conforme se depreende dos Acórdãos 2.387/2014, 1.095/2018, 2.291/2021, 1.153/2024 e 1.466/2025.

Cabe, ainda, **correção do Projeto Base (seq.03)**, para que não haja dúvida de que a data de elaboração do **orçamento estimado é janeiro/2026**, que é o marco inicial para aplicação de reajuste. Isto porque consta, no item 3, que “As planilhas de composições de preços unitários que compõe o orçamento referencial deste Projeto Básico possuem o mês de setembro de 2025 – (SINAPI), julho de 2025 – (SICRO) e outubro de 2025 – (SEOP), como **data base de sua elaboração**”.

Como já reiterado por este NUCADIN/SEINFRA, o reajuste é contado da data do orçamento estimado (**data de assinatura do orçamento estimado**) e não “o mês-base do orçamento a que essa proposta se referir”⁶.

No mais, a minuta contratual trazida em anexo ao edital se encontra em conformidade com a ordem jurídica, observando inclusive, todas as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

A fase preparatória da presente licitação está, portanto, em conformidade com o ordenamento jurídico, podendo, após autorização do ordenador de despesa, seguir à publicação do Edital, da seguinte forma:

- divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 54, caput);
- O extrato do edital deve ser obrigatoriamente publicado no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação (art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 14, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 2.940/2023); e
- O procedimento licitatório deverá ser divulgado no sítio eletrônico www.compraspara.pa.gov.br (art. 2º do Decreto Estadual nº 2.940/2023).

Após o prazo mínimo de 10 dias úteis⁷ da publicação do Edital, pode-se seguir a apresentação de propostas e lances, conforme art. 17, II, a, do Decreto Estadual nº 2.940/2023 e art. 55, II, a, da Lei nº 14.133/2021, facultada a definição de prazo maior.

3. DA CONCLUSÃO

⁶ Para concessão de reajuste, o marco inicial conta-se da data do orçamento estimado a que a proposta se referir (estimativa realizada pela Administração). No âmbito do TCU, a Portaria TCU 122/2023 estabeleceu que a data em que os dados de pesquisa de preço foram juntados aos autos do processo de contratação seria considerada como a data do orçamento estimado (Portaria-TCU 122/2023, art. 31, parágrafo único.).

⁷ Os prazos devem ser computados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento, e, porquanto sejam fixados em dias úteis, devem considerar apenas aqueles que em ocorrer expediente administrativo.



PGE

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

Ante o exposto, esta consultoria jurídica opina pela **regularidade da fase preparatória da presente Concorrência Eletrônica, condicionada** ao preenchimento de requisitos, necessários em razão da não especificação prévia e exata das vias públicas em que os serviços serão executados: [a] critérios objetivos de seleção de municípios beneficiados (como IDH, densidade populacional, tráfego, infraestrutura regional, etc.) e; [b] critérios técnicos para enquadramento das vias aptas a receber o objeto conforme descrito no projeto básico.

Deve, ainda, ser verificado que há **necessidade de correção do Projeto Básico (seq.03)**, para que [a] seja permitido o somatório de atestados para atendimento da qualificação técnica, exceto se for inserida fundamentação robusta para adoção de entendimento contrário, e [b] seja alterado o item 3, no que diz respeito à data de elaboração do orçamento estimado, que é a data de assinatura do orçamento estimado (janeiro/2026).

Cabe lembrar que este processo, contendo a fase preparatória da licitação, **deverá ser enviado ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF)** para autorização de prosseguimento, nos termos do art. 5º do Decreto Estadual nº 4.025/2024⁸.

Belém/PA, 29 de janeiro de 2026.

(Assinado digitalmente)
DIEGO LEÃO SAUMA CASTELO BRANCO
Procurador do Estado
Diretor Jurídico CONJUR/SEINFRA/NGTM

PROPOSTA DE INDEXAÇÃO:
LICITAÇÃO. OBRA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. MODO DE DISPUTA ABERTO. LEI 14.133/2021.

⁸ Art. 5º Quando o orçamento estimado da contratação superar R\$ 100.000,00 (cem mil reais) mensais em prestação de serviços contínuos ou fornecimento de bens ou R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) na aquisição de bens ou serviços ou obras, o processo de fase preparatória deverá ser enviado ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF) para autorização de prosseguimento.

§ 1º O envio do processo para apreciação do Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF) deverá se dar ao final da fase preparatória, após a emissão de parecer jurídico, quando cabível.



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2026/2084910

Anexo/Sequencial: 29

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: DIEGO LEAO SAUMA CASTELO BRANCO, CPF: ***.601.262-**

Em: 29/01/2026 14:09:03

Aut. Assinatura: 2f8a382b8aea8a5b8e3068be7073cc300e7f9d204142d276c246b10e04b4dbb5



Identificador de autenticação: 728273fd-4990-47cf-8561-b0a4151447e7

Confira a autenticidade deste documento em
<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>