# PARECER PGM

Porto Velho, 27 de outubro de 2026.

**PARECER N.º:** 636/PGM/SPACC/2026

**PROCESSO N.º:** 004.006340/2026-51

**ORIGEM:** Secretaria Municipal de Educação – SEMED

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a execução integral, incluindo o fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e toda a infraestrutura necessária, para a construção de Creche de Educação Infantil Tipo 2, integrante do Novo PAC – Creches e Pré-Escolas, a ser implantada na Rua João Bortolozzo, s/nº, Distrito Vista Alegre do Abunã, Porto Velho/RO.

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos – SPACC, para análise prévia de legalidade, conforme estabelece o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a execução integral, incluindo o fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e toda a infraestrutura necessária, para a construção de Creche de Educação Infantil Tipo 2, integrante do Novo PAC – Creches e Pré-Escolas, a ser implantada na Rua João Bortolozzo, s/nº, Distrito Vista Alegre do Abunã, Porto Velho/RO, visando atender à demanda por educação infantil da população local, sob a gestão da Secretaria Municipal de Educação - SEMED, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento, conforme justificativa e especificações constantes do **Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia Definitivo n.º 7/SMCL-DGC/2026 (ID 1758280)**, autorizado pelo Ordenador de Despesa.

## I – RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Proposta n.º 036901/2025 – Proposta Novo PAC - Seleção: 26298007660/2025, (ID 0725573);
- Termo de Compromisso n.º 979251/2025/FNDE/CAIXA, (ID 0725993);
- Declaração de Abertura de Processo Licitatório, (ID 1404036);
- Documento de Formalização de Demanda - DFD n.º 19/2026/SEMED-DEITE, (ID 1403653);
- Despacho n.º 230/SEMED-DEITE, encaminhamos os autos para solicitar a disponibilização dos projetos técnicos necessários à

continuidade dos trâmites processuais referentes à execução da obra de Construção de Creche e Pré-Escola de Educação Infantil – FNDE Tipo 2, localizada no Distrito de Extrema, Porto Velho/RO. Dessa forma, solicitamos o encaminhamento dos projetos e demais documentos técnicos pertinentes, a fim de possibilitar o regular prosseguimento do processo, (ID 1555588);

· Despacho n.º 179/SMCL-DPE, em atenção ao despacho que solicita a disponibilização dos projetos técnicos para a continuidade da instrução processual referente à construção da creche localizada na Rua João Bortolozzo, s/n.º, Distrito Vista Alegre do Abunã, Porto Velho/RO, em conformidade com o Termo de Compromisso n.º 979251/2025/FNDE/CAIXA, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Porto Velho, (ID 1645042);

· Planilha Vista Alegre do Abunã - Serviços Financiáveis, (ID 1716855);

· Planilha Vista Alegre do Abunã - Serviços Não Financiáveis, (ID 1716898);

· Mapa de Riscos 6/2026 – Matriz de Gerenciamento de Risco, (ID 1653676);

· Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia - TRO n.º 6/2026/SEMED-DEITE, (ID 1666372);

· Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 23/2026/SEMED-DEITE, (ID 1666384);

· Despacho n.º 245/SEMED-DEITE, solicitamos a adoção das providências cabíveis para emissão dos documentos orçamentários pertinentes, com indicação das respectivas dotações, naturezas de despesa e fontes de recursos, observada a programação financeira aplicável à execução do empreendimento. Após o atendimento, solicitamos o retorno dos autos a este Departamento para continuidade dos trâmites administrativos necessários à contratação, (ID 1682947);

· Despacho n.º 585/SEMED-DIORP, considerando que a contratação está vinculada a instrumento de cooperação federativa, com recursos oriundos do FNDE e contrapartida municipal, faz-se necessária a prévia conferência e compatibilização das informações constantes nas peças processuais, de modo a assegurar a correspondência entre os valores pactuados, a estimativa da contratação e a identificação dos recursos destinados ao custeio do objeto, inclusive quanto à distinção entre os itens financiáveis pelo instrumento e aqueles que, eventualmente, serão suportados com recursos próprios do Município. Dessa forma, restituem-se os autos ao setor responsável para análise, conferência e adoção das providências necessárias à regularização das divergências apontadas, mediante revisão e, se necessário, retificação das peças técnicas e orçamentárias pertinentes, com a devida justificativa para os valores apresentados e a identificação das respectivas fontes de custeio. Ressalta-se que, enquanto persistirem as inconsistências, não há elementos suficientes para a emissão de declaração orçamentária com informações de valores cuja correspondência com a documentação que fundamenta a contratação ainda não esteja devidamente esclarecida e validada. Após a regularização e a compatibilização dos documentos, o processo poderá retornar a esta Divisão para prosseguimento da análise e adoção das providências de sua competência, (ID 1713651);

· Declaração de Disponibilidade Orçamentária – Creche Vista Alegre, (ID 1718623);

· Despacho n.º 261/SEMED-DEITE, encaminhamos os presentes autos à SMCL, para conhecimento, análise da documentação apresentada e adoção das providências administrativas cabíveis ao regular prosseguimento do procedimento licitatório, em observância às disposições da Lei Federal n.º 14.133/2021 e demais normas aplicáveis. Solicitamos que sejam verificadas as condições necessárias à continuidade da contratação e, caso sejam identificadas pendências documentais ou necessidades de adequação das peças técnicas, que os autos sejam restituídos a esta Secretaria para os devidos ajustes, (ID 1721088);

· Despacho n.º 2289/SMCL-SEL, encaminho os autos a esse Departamento para análise de regularidade, conformidade e adequada instrução processual, observando-se, especialmente, os ditames da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 18.892/2023, (ID 1722276);

· Despacho n.º 2390/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à Assessoria Técnica de Engenharia para emissão de parecer técnico. Solicita-se, em especial, a análise dos requisitos de qualificação técnica exigidos para a contratação, bem como dos demais aspectos relacionados à engenharia que possam impactar a adequada execução do objeto pretendido. Após a emissão do parecer, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1726549);

· Despacho de Análise n.º 134/2026/SMCL-AE, om base na análise rigorosa dos autos e nas justificativas técnicas expostas, esta Assessoria Técnica de Engenharia emite PARECER FAVORÁVEL COM CONDICIONANTE ao prosseguimento da licitação para a construção da Creche de Educação Infantil Tipo 2 no Distrito de Vista Alegre do Abunã. Recomenda-se que o departamento de custos avalie a possibilidade de atualização dos valores da planilha para a data-base mais recente possível antes da publicação do Edital. Projetos com orçamentos defasados correm alto risco de não atraírem empresas interessadas (licitação deserta) ou de gerarem pedidos imediatos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte da vencedora, travando o início físico da obra. É o parecer técnico, que submeto à apreciação superior (ID 1729719);

· Despacho n.º 2401/SMCL-DGC, feitas as considerações, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, não foram encontradas questões impeditivas para o prosseguimento do processo, por isso,

encaminhamos os autos a SEMED para conhecimento, manifestação e providências que o caso requer. Considerando a publicação do Decreto Municipal n.º 22.270, de 27 de julho de 2026, informamos que os modelos atualizados dos documentos de planejamento da contratação, bem como os Formulários de Conferência de Procedimentos, encontram-se disponíveis no seguinte endereço eletrônico: MODELOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, (ID 1731215);

· Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 27/2026/SEMED-DEITE, (ID 1745619);

· Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia - TRO n.º 14/2026/SEMED-DEITE, (ID 1745645);

· Despacho n.º 267/SEMED-DEITE, em atenção à Análise nº 134/2026/SMCL-AE, especialmente ao item 4 – Parecer Conclusivo e Recomendações Técnico-Condicionantes, referente à contratação de empresa especializada para construção da Creche de Educação Infantil Tipo 2, no Distrito de Vista Alegre do Abunã, esta Secretaria Municipal de Educação – SEMED apresenta os seguintes esclarecimentos. Conforme manifestação da Assessoria Técnica de Engenharia da SMCL, foi emitido parecer favorável com condicionante ao prosseguimento do procedimento licitatório, recomendando-se que o departamento de custos avalie a possibilidade de atualização dos valores da planilha orçamentária para a data-base mais recente possível, previamente à publicação do edital. Diante do exposto, restituem-se os autos à SMCL para conhecimento, análise e adoção das providências cabíveis quanto à recomendação de atualização orçamentária, visando à continuidade regular do procedimento licitatório, (ID 1746691);

· Despacho n.º 198/SMCL-DPE, entende-se que o simples decurso do tempo não implica, isoladamente, a obrigatoriedade de atualização integral da planilha orçamentária, desde que preservada a compatibilidade dos valores estimados com os preços praticados no mercado. Diante do exposto, este Departamento entende ser tecnicamente justificável a manutenção da planilha orçamentária apresentada, com data-base de janeiro de 2026, sem necessidade de atualização integral neste momento, ressalvada a necessidade de comprovação da adequação dos preços referenciais e da observância das disposições legais aplicáveis. Encaminham-se os autos para conhecimento e demais providências cabíveis, (ID 1752257);

· Despacho n.º 2436/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à Assessoria Técnica de Engenharia para reanálise e manifestação técnica, especialmente quanto à verificação do saneamento dos ajustes anteriormente solicitados, bem como sobre os demais aspectos técnicos que entender pertinentes. Após, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento, (ID 1754205);

· Despacho de Análise n.º 140/ SMCL-AE, ante todo o exposto, esta Assessoria Técnica de Engenharia emite PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL COM RESSALVAS ao prosseguimento da contratação, concluindo que o Despacho nº 267 (1746691), o Despacho n.º 198, o ETP n.º 27/2026 e o TRO n.º 14/2026 atenderam satisfatoriamente às exigências técnicas formuladas na Análise Técnica anterior n.º 134/2026/SMCL-AE. Recomenda-se ao Departamento de Gestão de Compras (SMCL-DGC) realizar as correções redacionais apontadas na minuta de Edital (consolidando vigência de 12 meses e requisito de 50% para as duas parcelas de qualificação técnica). Restituam-se os autos ao Departamento de Gestão de Compras para as providências cabíveis. (ID 1755103);

· Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia - TRO n.º 7/SMCL-DGC/2026 – Definitivo, (ID 1758280);

· Despacho n.º 2442/SMCL-DGC, encaminham-se os autos à SEMED para ciência e providências: 1. Da conferência do Termo de Referência Definitivo: Solicita-se a análise do Termo de Referência Definitivo. Em caso de discordância quanto às adequações promovidas ou ao conteúdo do documento, solicita-se manifestação formal nos autos com a maior brevidade possível. Havendo concordância com os termos apresentados, solicita-se a ASSINATURA do Termo de Referência. 2. Elaboração de controle de execução orçamentário - CEO e Pré-empenho. Visando ao prosseguimento da fase preparatória para a contratação, cujo valor total estimado de contrapartida da SEMED é de R$ 659.732,65 [seiscentos e cinquenta e nove mil e setecentos e trinta e dois reais e sessenta e cinco] conforme planilha de serviços não financiáveis, solicitamos a indicação da respectiva dotação e a emissão da correspondente: conforme item 16. Adequação Orçamentária do termo. A presente solicitação visa atender ao disposto no art. 18, inciso VIII, e art. 150 da Lei nº 14.133/2021. É vedada a formalização de obrigações sem a devida disponibilidade orçamentária. A administração deve solicitar que conste no processo o bloqueio do saldo orçamentário específico correspondente ao valor estimado da contratação. Informamos que durante a elaboração do Termo de Referência Definitivo, foi identificada duplicidade entre os subitens 13.3.3. e 13.3.4, ambos referentes à Qualificação Técnica. Assim, foi mantida no Termo Definitivo a redação constante do subitem 13.3.4. Ressaltamos, ainda, que a Declaração de Disponibilidade Orçamentária constante nos autos refere-se ao Distrito de Extrema, não correspondendo, portanto, ao objeto da presente contratação. Diante disso, faz-se necessária a emissão da reserva de saldo orçamentário (pré-empenho), documento gerado pelo sistema contábil-financeiro que permite reservar o valor estimado da contratação, assegurando a disponibilidade dos recursos e evitando que sejam destinados a outras finalidades durante o andamento do procedimento licitatório. Caso seja apresentada apenas a Declaração de Disponibilidade Orçamentária, esta deverá estar devidamente justificada, com os esclarecimentos pertinentes quanto à sua suficiência para comprovar a disponibilidade dos recursos necessários à contratação. Por fim, realizadas as considerações acima, e nos limites da análise de competência deste Departamento, sem adentrar nos aspectos técnicos, bem como no mérito administrativo relacionado à conveniência e oportunidade da contratação, encaminham-se os autos à SEMED para conhecimento e providências. Após, solicita-se o retorno do processo ao DGC/SMCL para prosseguimento dos trâmites necessários à contratação, (ID 1759154);

· Despacho n.º 2443/SMCL-DGC, encaminham-se os autos ao Gabinete desta Secretaria Executiva de Licitações para confirmação da modalidade licitatória e designação da equipe responsável pela condução da licitação, nos termos do art. 28 da Lei nº 14.133/2021. Após a adoção das providências cabíveis, solicita-se o retorno dos autos a este Departamento para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1759191)

· Despacho n.º 2319/ SMCL-SEL, do Sr. Cesar Augusto Wanderley Oliveira, Secretário Executivo de Gestão de Licitações em Substituição, determinando a Elaboração de Minuta de Edital na Modalidade CONCORRÊNCIA em sua Forma ELETRÔNICA e Indicação da Equipe de Licitação, (ID 1760792);

· Minuta de Edital de Licitação e seus Anexos, (ID 1759195);

· Check List - Lista de Verificação da Fase Preparatória da Licitação, (ID 1759450);

· Despacho n.º 2452/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à Procuradoria-Geral do Município, para Análise e Parecer Jurídico da Minuta de Edital e seus anexos, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021. Após retornar os autos a esta SMCL, para prosseguimento, (ID 1759451).

É o relatório.

-

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

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece os I e II do §1º do art. 53, da Lei n.º 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direitos levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Registre-se que, além da Lei n.º 14.133/2021, aplica-se ao caso o Decreto Municipal n.º 18.892/2023, que a regulamenta no âmbito do Município de Porto Velho. As normas federais citadas neste parecer são invocadas subsidiariamente e no que couber.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n.º 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei n.º 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n.º 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;

b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e

c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Neste sentido, o PARECER N.º 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, partiremos da premissa que a área técnica observou todos os critérios de sustentabilidades pertinentes a presente contratação, com o devido detalhamento junto ao Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (itens 2.4, 5.1, 6.3.9, 6.3.12 e 13.1.37 do TR e Anexo IV da minuta de edital).

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida Lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

(grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados:

3.1. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar - ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 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, considerado 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. (Grifou-se)

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2021, deve a Administração Municipal observar, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ID 1666384). Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

3.2. Descrição da Necessidade da Contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n.º 14.133, de 2021, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto n.º 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n.º 14.133, de 2021, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n.º 14.133, de 2021)

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, a secretaria descreveu a necessidade administrativa, conforme Estudo Técnico Preliminar e item 2.2 do Termo de Referência.

3.3. Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O artigo 9º, III, "a" à "d" da Instrução Normativa Seges/ME n.º 58, de 8 de agosto de 2022 indica algumas opções para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que -os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração.

Já o art. 44 da Lei n.º 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, a secretaria realizou a busca por soluções de mercado, conforme Estudo Técnico Preliminar.

3.4. Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. Os critérios de sustentabilidade previstos em leis, decretos e outras normas infralegais deverão ser inseridos na especificação do objeto sempre que obrigatórios, encontrando-se orientações jurídicas sobre o tema no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei n.º 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado no catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme Portaria Seges/ME n.º 938, de 2 de fevereiro de 2022.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente a secretaria definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima, sendo que apresentou a devida justificativa junto aos autos, conforme Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia.

3.5. Quantitativos Estimados

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar, ao máximo, estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei n.º 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Tratando-se de obra, os quantitativos decorrem do levantamento técnico dos projetos e da planilha orçamentária, não se aplicando a regra do art. 40 da Lei n.º 14.133/2021 (expectativa de consumo anual), própria das compras.

No caso concreto, em relação a legitimidade do quantitativo da futura contratação, a unidade demandante apresentou a Planilha Orçamentária da Obra (ID 1716855) e (ID 1716898).

3.6. Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, Tratando-se de obras e serviços, o parâmetro legal é o art. 47, II e §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, segundo o qual, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados:

I – a responsabilidade técnica;

II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; e

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

As regras do art. 40, §§ 2º e 3º, referem-se às compras.

A disposição de um objeto em tese divisível em um mesmo item, ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Dito isso, percebe-se que o presente certame estabeleceu contratação única, conforme as devidas justificativas contidas no Estudo Técnico Preliminar e nos itens 2.5, 3.1 e 5.5.3 do Termo de Referência, fundadas na necessidade de coordenação das diversas disciplinas e de responsabilidade integral pelo resultado.

3.7. Plano de Contratação Anual

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME n.º 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.
Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

O Decreto n.º 10.947, de 2022, regulamentou no âmbito da Administração Pública Federal o Plano de Contratações Anual - PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.947, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II. No âmbito federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto n.º 10.947, de 2022, aplicável subsidiariamente, observada a regulamentação municipal própria.

No caso concreto, a secretaria justificou o seguinte no item 9 do ETP:

> A contratação não consta originalmente no PCA vigente em razão de sua natureza superveniente, vinculada à captação de recursos externos do Novo PAC/FNDE.
>
> A necessidade de instrução prioritária decorre da celebração e do aceite do Termo de Compromisso nº 979251/2025/FNDE/CAIXA, cujos trâmites ocorreram em data posterior ao fechamento do planejamento anual da Secretaria.
>
> Confirmada a viabilidade financeira (repasse federal somado à contrapartida municipal), a execução torna-se urgente e prioritária, visando à aplicação tempestiva dos recursos e à mitigação do risco de perda da verba.
>
> Providenciar-se-á a inclusão excepcional deste objeto no PCA, em consonância com os objetivos estratégicos do Município na expansão da rede de educação infantil.

A justificativa apresentada é juridicamente admissível, devendo ser promovida a adequação do plano, conforme recomendação constante do tópico IV..

3.8. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos (ID 1653676), o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021.

3.9. Orçamento Estimativo

Em relação ao orçamento, é dever da Administração Pública, na contratação de obras e serviços, 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 n.º 14.133/2021).

A Administração ainda, deverá observar o § 2º do artigo 23 da Lei 14.133/2021, que diz:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> (...)
>
> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi),para as demais obras e serviços de engenharia;

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

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

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

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, conforme Planilha Orçamentária da Obra (ID 1716855) e (ID 1716898) no montante de R$ R$ 5.651.498,11 (cinco milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e noventa e oito reais e onze centavos), (item 11.1 do TR), com data-base de janeiro de 2026, cuja manutenção foi tecnicamente justificada pelo Despacho n.º 198/SMCL-DPE (ID 1752257), em atenção à condicionante da Análise n.º 134/2026/SMCL-AE.

3.10. Requisitos Obras e serviços de Engenharia (Projeto Básico, Projeto Executivo e outros)

O Projeto Básico deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXV, da Lei n.º 14.133, de 2021:

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

(...)

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considera- 16 Lei de Licitações e Contratos Administrativos dos os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

Outrossim, nas contratações de obras e serviços de engenharia deverão ser observadas os elementos essenciais elencados a seguir:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 46.

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

Art. 115.

§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

No caso concreto, constam nos autos o Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (ID 1758280) e o Projeto de Arquitetura, **Link de acesso à documentação técnica: S06.45.P_PROJETO DE CONSTRUÇÃO CRECHE TIPO II - PAC - VISTA ALEGRE**, sendo estas peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, partiremos da premissa que a área técnica observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais pertinentes a presente contratação.

Considerando o regime de contratação semi-integrada (art. 46, VI), cabe à Administração disponibilizar o Projeto Básico e à contratada elaborar o Projeto Executivo (art. 6º, XXXIII), de modo que a vedação do art. 46, § 1º, é atendida mediante a aprovação do Projeto Executivo pela Administração antes da execução de cada etapa da obra, conforme já prevê o item 1.4 do Termo de Referência. Recomenda-se, assim, que a área técnica declare expressamente nos autos que o Projeto Básico disponibilizado contém os elementos do art. 6º, XXV, da Lei n.º 14.133/2021.

Ressalta-se, todavia, que **NÃO** consta nos autos a licença ambiental, para a execução do objeto a ser contratado, conforme exigência legal.

3.10.1. Da natureza do objeto e a modalidade da licitação

A definição de obras e serviços de engenharia pode ser extraída diretamente da Lei n.º 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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;

(...)

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea 8 a 9 deste inciso;

(...)

O artigo 29 da Lei Federal n.º 14.133/2021, estabelece que a modalidade concorrência aplica-se aos objetos que se enquadrem como obras e serviços de engenharia, vejamos:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (grifo nosso).

Examinada a pasta de documentos técnicos indicada no Anexo II do Termo de Referência, verifica-se que a Declaração n.º 13/2026/SMCL-DPE nela contida informa que a obtenção das licenças ambientais aplicáveis (licença prévia/instalação ou dispensa) e do alvará de construção será transferida como obrigação da contratada, com comprovação antes da emissão da Ordem de Serviço e vinculação das medições à vigência das licenças. Essa alternativa é admitida pelo art. 25, § 5º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, que permite ao edital prever a responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental. Contudo, nem o Termo de Referência nem a minuta de edital ou de contrato contêm essa previsão, de modo que, mantida a opção, ela deve constar expressamente dos instrumentos, conforme recomendação constante do tópico IV.

Constata-se, ainda, que o link indicado no Anexo II do Termo de Referência, que deveria reunir todos os documentos técnicos da obra pretendida, remete à pasta de outro empreendimento: a Creche Tipo 2 do Bairro Três Marias (Rua Santiago, s/n.º), vinculada ao Termo de Compromisso n.º 979247/2025. Assim, não estão disponibilizados aos licitantes nem demonstrados nos autos os documentos técnicos da obra a ser executada na Rua João Bortolozzo, s/n.º, Distrito de Vista Alegre do Abunã (Termo de Compromisso n.º 979251/2025), devendo ser providenciado o link correto antes da publicação do edital, conforme recomendação constante do tópico IV.

3.11. Informação sobre o Regime de Execução

Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento/execução de bens/serviços, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, conforme art. 18, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Quanto ao regime de execução de obras e serviços de engenharia a Lei n.º 14.133/2021, estabeleceu que:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado. (grifo nosso)

No caso concreto, o regime de execução escolhido foi a contratação semi-integrada, conforme Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (itens 1.3 e 9.2), com medição e pagamento vinculados a etapas e metas do cronograma físico-financeiro (art. 46, § 9º; item 12 do TR). Ressalte-se que, nesse regime, as alterações contratuais ficam restritas às hipóteses do art. 133 da Lei n.º 14.133/2021, e eventual alteração do Projeto Básico proposta pela contratada depende de prévia autorização da Administração e da demonstração de superioridade das inovações, assumindo a contratada os riscos correspondentes (art. 46, § 5º).

3.12. Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei n.º 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado pela secretaria no Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (itens 5.3, 9.7, 9.8, 12 e 15.3) e reproduzido nas cláusulas 6, 7 e 11 da minuta de contrato, ressalvadas as inconformidades analisadas no item 4.5 deste parecer.

3.13. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

I) modalidade de licitação;

II) critério de julgamento;

III) modo de disputa; e

IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi tratado pela secretaria na fase de planejamento e encontram-se previstas no Edital (ID 1759195).

3.14. Objetividade das exigências de qualificação técnica

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei n.º 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnico-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei n.º 14.133, de 2021.

No caso concreto, o tema foi tratado pela secretaria no Termo de Referência de Obras (ID 1758280), item 10.6.4, que indica como parcelas de maior relevância a estrutura treliçada de cobertura (composição FNDE 607) e o emboço/massa única de fachada (SINAPI), com exigência de 50% dos quantitativos de cada parcela, dentro do limite do art. 67, § 2º, admitido o somatório de atestados. Recomenda-se que conste nos autos a demonstração de que cada parcela representa ao menos 4% do valor estimado (art. 67, § 1º). Observa-se, ainda, que os itens 10.6.4.1 e 10.6.4.5, inciso V, do TR afastam a exigência de "experiência em estabelecimento de saúde", referência impertinente ao objeto (creche), que deve ser suprimida..

3.15 Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei n.º 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Lei n.º 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, mal baratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei n.º 14.230, de 2021)

(..)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei n.º 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se)

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, a unidade demandante demonstrou nos autos a existência de recursos orçamentários relativos à contrapartida do município para a execução da presente contratação, item 16 do TR (ID 1758280) e Declaração de Disponibilidade Orçamentaria n.º 30/2026/SEMED-DIORP (ID 1718623).

4. MINUTA DE EDITAL

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, conforme (ID 1759195).

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei n.º 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto

II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;

III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e

IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação, a justificativa, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

4.1. Da restrição a participação de interessados no certame

O art. 9º da Lei n.º 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, a Lei n.º 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei n.º 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei n.º 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei n.º 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, o edital veda a participação de empresas reunidas em consórcio (item 3.4.12), com justificativa constante dos itens 5.5.2 e 5.5.3 do Termo de Referência, fundada na definição do escopo pelo Projeto Básico e na centralização da responsabilidade pela elaboração do Projeto Executivo e pela execução da obra, o que atende ao art. 15, caput, da Lei n.º 14.133/2021, inserindo-se a escolha na discricionariedade técnica da Administração. Em coerência com a vedação, recomenda-se suprimir o item 3.11 do edital, que disciplina a participação simultânea como proponente e integrante de consórcio.

4.2. Da participação de ME, EPP e Cooperativas

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

4.2.1. Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

I) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;

II) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

4.2.2. Previsões da Lei n.º 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei n.º 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, e do Decreto n.º 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação destinada a ampla concorrência, e o valor estimado (R$ 5.651.498,11) é superior à receita bruta máxima admitida para enquadramento como empresa de pequeno porte (R$ 4.800.000,00). Por se tratar de obra, incide o art. 4º, § 1º, II, da Lei n.º 14.133/2021, de modo que não se aplicam ao certame os benefícios dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006 — inclusive a regularização fiscal tardia (arts. 42 e 43) e o empate ficto (arts. 44 e 45). ficando resguardado o direito ao tratamento diferenciado nos moldes da lei.

O item 4.1.3.1 da minuta reconhece a inaplicabilidade, mas os itens 4.1, 4.1.1, 4.1.2, 4.2 e subitens, 6.2.6, 10.6 e 21.9 do edital continuam a assegurar tais benefícios, gerando contradição e risco de impugnação, devendo ser adequados.

4.3. Margens de preferência

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência.

4.4. Cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado

O art. 25, §7º, da Lei n.º 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 concreto, a minuta de edital e anexos prevê cláusula de reajuste (item 15.3 do TR e cláusula 6 da minuta de contrato), mas indica como "índices" as tabelas SINAPI, SBC e SICRO3, que são sistemas de preços referenciais e não índices de reajustamento. Além disso, a cláusula 6.4 da minuta (item 15.3.4 do TR) prevê a preclusão do direito ao reajuste quando não solicitado "dentro do prazo fixado", sem fixar prazo algum.

A fórmula também vincula o índice inicial ao "mês de apresentação", quando a lei o vincula à data do orçamento estimado. Deve-se:

**(a) indicar índice oficial específico ou setorial (a exemplo do INCC-DI/FGV ou do índice SINAPI/IBGE para Rondônia);**

**(b) fixar o índice inicial como o do mês da data-base do orçamento;**

**(c) prever o interregno mínimo de 1 (um) ano (art. 92, §3º); e**

**(d) fixar o prazo para requerimento do reajuste, uma vez que a cláusula 6.5 prevê preclusão "dentro do prazo fixado" sem fixá-lo.**

4.5. Minuta do Termo de Contrato

**A minuta de** termo de contrato **foi juntada aos autos e contém a maior parte das cláusulas exigidas pelo artigo 92 da Lei n.º 14.133, de 2021**, com interregno de 12 (doze) meses contado da data do orçamento estimado, em conformidade com os arts. 25, § 7º, e 92, § 3º. Contudo, a cláusula remete aos "índices oficiais de variação das tabelas" SINAPI (JAN/2026) e SBC (JAN/2026). O SBC é sistema privado de preços referenciais, e não índice de reajustamento, e a referência genérica às "tabelas" não identifica com precisão o índice aplicável. Além disso, a cláusula 6.4 da minuta (item 15.3.4 do TR) prevê a preclusão do direito ao reajuste quando não solicitado "dentro do prazo fixado", sem fixar prazo algum. Deve-se:

(a) indicar índice oficial específico ou setorial (a exemplo do índice SINAPI/IBGE para Rondônia ou do INCC-DI/FGV), excluindo a referência ao SBC;

(b) manter o índice inicial como o do mês da data-base do orçamento (janeiro de 2026); e

(c) fixar o prazo para requerimento do reajuste, sob pena de ineficácia da cláusula de preclusão.

**4.5. Minuta do Termo de Contrato**

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e contém a maior parte das cláusulas exigidas pelo artigo 92 da Lei n.º 14.133, de 2021, inclusive multas com percentuais e bases de cálculo (cláusula 12), periodicidade das medições, prazos de liquidação e pagamento e atualização monetária por atraso (cláusula 7), prazo de resposta a pedidos de reequilíbrio (cláusula 10.9), vigência com termo inicial definido (cláusula 2.1) e responsabilidade pela solidez da obra pelo prazo de 5 anos (cláusulas 7.11 e 9.33). Há, contudo, inconsistências que devem ser corrigidas:

**4.5.1. Alterações contratuais.** A cláusula 16.2 obriga a contratada a aceitar acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial, o que conflita com o art. 133 da Lei n.º 14.133/2021, que restringe as alterações nas contratações semi-integradas, e com a própria cláusula 9.41 (item 13.1.40 do TR), que afasta a autorização genérica de 25%. A cláusula 16.2 deve ser adequada ao art. 133.

**4.5.2. Garantia contratual.** A cláusula 11.1 (item 5.3.1 do TR) exige a garantia "no ato da assinatura do contrato", o que conflita com o art. 96, § 3º, que assegura prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da homologação e anterior à assinatura, para a prestação de seguro-garantia.

**4.5.3. Vigência e prazos.** A vigência de 12 meses (cláusula 2.1) é inferior à soma dos prazos de execução (300 dias contados da

Ordem de Serviço), recebimento provisório (15 dias) e recebimento definitivo (90 dias). Embora se trate de contrato por escopo, sujeito à prorrogação automática do art. 111, recomenda-se compatibilizar a vigência com os prazos previstos. O próprio item 1.5 do TR contém anotação interna de elaboração ("sua suficiência deverá ser confirmada na pendência específica do item 15.2.1"), assim como o item 14.2.2.4 do TR e a cláusula 12.9.2.4 da minuta ("observados os limites legais e a pendência de validação deste tópico"), que devem ser suprimidas dos instrumentos a serem publicados.

**4.5.4. Extinção contratual.** A enumeração da cláusula 14.2 não corresponde aos incisos do art. 137 da Lei n.º 14.133/2021. A cláusula 14.3 atribui culpa da contratada, entre outras, à hipótese do inciso VIII do art. 137 (razões de interesse público), e a cláusula 14.4 sujeita a contratada à multa rescisória em qualquer extinção unilateral, "independentemente de outras penalidades", em contradição com o parágrafo único da cláusula 14.3 e com o art. 138, § 2º. Do mesmo modo, a cláusula 11.9 (item 5.3.9 do TR) trata como culpa da contratada as hipóteses dos incisos I a IX do art. 137, quando apenas parte delas decorre de sua conduta. As remissões devem ser corrigidas e a cláusula 14.4 suprimida ou compatibilizada.

**4.5.5. Correções redacionais.** Cláusula 6: a numeração salta de 6.4 para 6.6. Cláusula 12.1 (item 14.1 do TR): "nos termos da Lei nº 14.133, de 2021 e Lei, a Lei 12.846/13". Item 5.3.5 do TR: "nco Central do Brasil". Item 2.5, alínea "a", do edital: "no Distrito de Porto Velho/RO".

**4.6. Inexequibilidade de propostas**

Os itens 8.3.12, 8.3.12.2 e 11.7.2 da minuta de edital tratam como presunção relativa de inexequibilidade as propostas inferiores a 75% do orçamento e condicionam a desclassificação à prévia diligência para demonstração da exequibilidade, em consonância com o art. 59, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021 e com o entendimento do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdão 803/2024-Plenário), mantida a garantia adicional para propostas inferiores a 85% (art. 59, § 5º; item 11.7.3). Recomenda-se apenas suprimir o item 11.6, que trata de bens e serviços em geral, impertinente ao objeto.

**4.7. Critério de aceitabilidade de preços**

Adotado o regime de contratação semi-integrada com julgamento pelo menor preço global, as medições e pagamentos vinculam-se a etapas e metas do cronograma físico-financeiro, servindo os quantitativos e preços unitários como instrumentos auxiliares de controle e exequibilidade (itens 12.1 a 12.3 do TR). O item 11.7.1 da minuta disciplina adequadamente o sobrepreço pelo preço global, e o item 11.10 prevê a apresentação das planilhas adequadas ao valor final da proposta. O item 11.7.1.1, que trata do regime de empreitada por preço unitário, é impertinente ao objeto e deve ser suprimido.

**4.8. Remissões e dispositivos impertinentes**

O item 11.1 do edital remete ao "item 3.6 do edital" para as condições de participação, quando estas estão no item 3.4, devendo a remissão ser corrigida. Recomenda-se ainda suprimir os itens 8.1.7 (linguagem de registro de preços), 11.11 e 11.13 (serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, inexistente no caso, conforme item 9.3 do TR) e 13 (habilitação de cooperativas de serviços), impertinentes ao objeto.

## 5. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Os arts. 7º e 8º da Lei n.º 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata

lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento). Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

As regras do art. 9º da Lei n.º 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

O Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto n.º 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Lei n.º 14.133, de 2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Decreto n.º 11.246, de 2022

Princípio da segregação das funções

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

(grifou-se)

Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei n.º 14.133, de 2021, do Decreto n.º 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

No caso concreto, consta nos autos a designação do agente de contratação, (ID 1760792).

6. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que 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 a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município e no jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Destacamos 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 n.º 14.133, de 2021.

III. ANÁLISE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES - SMCL

Conforme se infere dos autos, a Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações – SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a análise técnica processual (ID 1729719) e (ID 1755103), elaborou o Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia Definitivo (ID 1758280), bem como realizou o Orçamento Estimado da Contratação, conforme Planilha Orçamentária (ID 1716855) e (ID 1716898).

IV. RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, recomenda-se à Administração, antes da publicação do edital:

a) Juntar aos autos a licença ambiental da obra ou a manifestação do órgão ambiental competente quanto à sua inexigibilidade (art. 115, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021); ou, mantida a opção da Declaração n.º 13/2026/SMCL-DPE de transferir o licenciamento à contratada, prevê-la expressamente no Termo de Referência, no edital e na minuta de contrato (art. 25, § 5º, I), com prazo de obtenção, condicionamento da Ordem de Serviço e dos pagamentos e indicação de a quem cabe o risco de atraso ou indeferimento (item 3.10);

b) Providenciar o link correto da obra pretendida (Creche Tipo 2 – Rua João Bortolozzo, s/n.º, Distrito de Vista Alegre do Abunã – Termo de Compromisso n.º 979251/2025) no Anexo II do Termo de Referência, reunindo todos os documentos técnicos do objeto (projetos, memoriais, planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro, ARTs/RRTs, levantamentos e declarações técnicas, bem como o documento que comprove a titularidade e a disponibilidade do imóvel), em substituição ao link atual, que remete aos documentos da Creche Tipo 2 do Bairro Três Marias (Termo de Compromisso n.º 979247/2025). O novo link deverá conter também a Matriz de Alocação de Riscos elaborada para a presente obra, uma vez que a minuta de matriz constante da pasta atual se refere à Creche do Bairro Três Marias (item 3.10);

c) Declarar expressamente nos autos, em documento referente ao presente objeto, que o Projeto Básico disponibilizado contém os elementos do art. 6º, XXV, da Lei n.º 14.133/2021, mantida a condição de que a execução de cada etapa dependerá da prévia aprovação do Projeto Executivo pela Administração (art. 46, VI e § 1º; item 1.4 do TR) (item 3.10);

d) Compatibilizar as fontes de recursos indicadas no item 16 do TR e na cláusula 8 da minuta de contrato com os valores do Termo de Compromisso n.º 979251/2025/FNDE/CAIXA (repasse federal de R$ 3.975.325,88), indicando a fonte de recursos próprios para a complementação necessária ao valor integral estimado (item 3.15);

e) Juntar aos autos a reserva de saldo orçamentário (pré-empenho) ou declaração de disponibilidade orçamentária referente ao presente objeto (Vista Alegre do Abunã), suficiente para o valor integral da contratação, em substituição à Declaração ID 1718623, referente ao Distrito de Extrema (art. 18, caput, e art. 150 da Lei n.º 14.133/2021) (item 3.15);

f) Promover a inclusão da contratação no Plano de Contratações Anual, conforme compromisso assumido no item 9 do ETP (item 3.7);

g) Indicar na cláusula de reajuste (item 15.3 do TR e cláusula 6 do contrato) índice oficial específico ou setorial, excluindo a referência ao SBC, e fixar o prazo para requerimento do reajuste a que se refere a cláusula de preclusão (art. 25, § 7º, e art. 92, V) (item 4.4);

h) Adequar os itens 4.1, 4.1.1, 4.1.2, 4.2 e subitens, 6.2.6, 10.6 e 21.9 do edital à inaplicabilidade dos benefícios dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006, em razão do valor estimado da obra (art. 4º, § 1º, II, da Lei n.º 14.133/2021) (item 4.2);

i) Adequar a cláusula 16.2 da minuta de contrato ao art. 133 da Lei n.º 14.133/2021, eliminando a contradição com a cláusula 9.41 e o item 13.1.40 do TR (item 4.5.1);

j) Ajustar a cláusula 11.1 da minuta de contrato e o item 5.3.1 do TR ao prazo mínimo de 1 (um) mês para a prestação de seguro-garantia, previsto no art. 96, § 3º (item 4.5.2);

k) Compatibilizar a vigência contratual com os prazos de execução e de recebimento e suprimir as anotações internas de elaboração constantes dos itens 1.5 e 14.2.2.4 do TR e da cláusula 12.9.2.4 da minuta de contrato (item 4.5.3);

l) Corrigir as remissões ao art. 137 da Lei n.º 14.133/2021 nas cláusulas 11.9, 14.2 e 14.3 da minuta de contrato e no item 5.3.9 do TR, e suprimir ou compatibilizar a cláusula 14.4 com o parágrafo único da cláusula 14.3 e com o art. 138, § 2º (item 4.5.4);

m) Demonstrar nos autos que as parcelas de maior relevância indicadas no item 10.6.4 do TR representam ao menos 4% do valor estimado (art. 67, § 1º), mediante declaração referente ao presente objeto, a ser incluída no link correto, e suprimir dos itens 10.6.4.1 e 10.6.4.5, inciso V, a referência a "estabelecimento de saúde" (item 3.14);

n) Corrigir o fundamento da natureza do objeto no item 1.2 do TR para o art. 6º, XII, da Lei n.º 14.133/2021 (obra) (item 3.10.1);

o) Corrigir a remissão do item 11.1 do edital (item 3.4, e não 3.6) e suprimir os itens 3.11, 8.1.7, 11.6, 11.7.1.1, 11.11, 11.13 e 13 do edital, impertinentes ao objeto (itens 4.1, 4.6, 4.7 e 4.8);

p) Promover as correções redacionais indicadas no item 4.5.5 deste parecer.

## V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, 27 de outubro de 2026.

**HELEN REGINA LEMOS FERREIRA**
Subprocuradora da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos

-

Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira**, **Subprocurador (a)**, em 27/10/2026, às 14:17, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.portovelho.ro.gov.br/sei informando o código verificador **1772034** e o código CRC **4272DB49**.

| | |
|---|---|
| **Referência:** Processo nº 004.006340/2026-51 | SEI nº 1772034 |