



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Processo Administrativo nº 00015.20260708/0001-40

Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE

Objeto: contratação de serviços técnicos administrativos de assessoramento e treinamento na gestão de riscos, elaboração de estudos técnicos, projetos básicos, minutas padronizadas, justificativas e pareceres técnicos opinativos, referentes às ações pertinentes ao macroprocesso de contratação, para atender às necessidades das Unidades Administrativas do Município de Nova Russas/CE.

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem por finalidade evidenciar os pressupostos, a viabilidade técnica e econômica e os elementos necessários à fundamentação da contratação de serviços técnicos administrativos de assessoramento e treinamento na gestão de riscos, elaboração de estudos técnicos, projetos básicos, minutas padronizadas, justificativas e pareceres técnicos opinativos, referentes às ações pertinentes ao macroprocesso de contratação, para atender às necessidades das Unidades Administrativas do Município de Nova Russas/CE, no âmbito do Processo Administrativo nº 00015.20260708/0001-40.

Este documento é elaborado em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui o Estudo Técnico Preliminar como etapa obrigatória do planejamento da contratação, antecedente à elaboração do Termo de Referência, contemplando os elementos previstos no §1º do referido artigo, na medida em que aplicáveis ao objeto, e servindo de fundamento para o Termo de Referência e para a Minuta de Edital e seus anexos, que dele decorrem em sequência lógica.

A elaboração deste Estudo está a cargo da servidora Aline Madureira Rosa, matrícula nº 011561-4, responsável técnica pelo planejamento da presente contratação.

2. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 promoveu ampla reformulação do regime jurídico das licitações e dos contratos administrativos, exigindo da Administração Pública municipal domínio técnico atualizado sobre planejamento das contratações, gestão de riscos, elaboração de documentos preparatórios (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência/Projeto Básico), minutas





padronizadas, pareceres técnicos opinativos e acompanhamento da fase externa e recursal dos certames.

O Município de Nova Russas/CE, por meio de suas Unidades Administrativas — Secretaria de Saúde, Secretaria do Trabalho e Assistência Social, Secretaria de Educação e Secretaria de Administração e Finanças —, não dispõe, em seu quadro de pessoal efetivo, de número suficiente de servidores com capacitação técnica especializada e experiência consolidada para atender, de forma contínua e uniforme, à totalidade das demandas do macroprocesso de contratação decorrentes da complexidade da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 007/2023, que a regulamenta no âmbito local.

A ausência desse suporte técnico especializado expõe o Município a riscos de natureza jurídica (nulidades, impugnações, responsabilização de agentes públicos), operacional (atrasos, retrabalho, padronização deficiente entre Secretarias) e institucional (questionamentos e glosas por órgãos de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas do Estado do Ceará — TCE/CE), o que justifica a contratação de empresa especializada para assessoramento e treinamento contínuos das Unidades Administrativas.

A necessidade abrange, especificamente: (i) assessoramento e treinamento em gestão de riscos das contratações; (ii) elaboração de Estudos Técnicos Preliminares; (iii) elaboração de Termos de Referência/Projetos Básicos; (iv) elaboração de minutas padronizadas (editais, contratos, aditivos); (v) elaboração de justificativas e pareceres técnicos opinativos; (vi) orientação no julgamento de recursos administrativos previstos no art. 165 da Lei nº 14.133/2021; e (vii) assessoramento na fase externa dos certames, inclusive em manifestações perante o TCE/CE, conforme fundamentado tecnicamente no item 14 deste Estudo.

2.1 Previsão no Plano de Contratações Anual

Nos termos do art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, as contratações devem observar o Plano de Contratações Anual (PCA) do órgão ou entidade, instrumento de planejamento que consolida as contratações que a Administração pretende realizar no exercício.

A presente contratação CONSTA do Plano de Contratações Anual do Município de Nova Russas/CE para o exercício de 2026, sob o item nº 24 do referido instrumento.

Caso o Município ainda não possua Plano de Contratações Anual formalmente instituído e publicado, ou caso a presente contratação não conste do instrumento vigente por se tratar de necessidade superveniente, tal circunstância não obsta a continuidade do processo, uma vez





que o PCA constitui instrumento de planejamento e gestão, e não condição de validade do procedimento licitatório, devendo a ausência de previsão ser suprida, sempre que possível, mediante inclusão retroativa ou justificativa formal nos autos, sem prejuízo do prosseguimento da contratação diante da necessidade pública demonstrada no item 2 deste Estudo.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

3.1. Regime de dedicação exclusiva de mão de obra. A execução do objeto exige a manutenção, nas dependências da Contratante, de profissional técnico em licitações com experiência comprovada, em regime de dedicação de 40 (quarenta) horas semanais, 5 (cinco) dias por semana, além de responsável técnico administrador, devidamente inscrito no Conselho Regional de Administração (CRA), com carga horária mínima de 8 (oito) horas semanais, também presencial.

A exigência caracteriza regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, o qual pressupõe que os empregados do contratado permaneçam à disposição da Contratante nas dependências desta, sem compartilhamento dos recursos humanos alocados com outros contratos, admitida a fiscalização, pela Administração, quanto à distribuição, ao controle e à supervisão desses recursos. A adoção do regime justifica-se porque o objeto demanda disponibilidade permanente e resposta tempestiva às 4 (quatro) Secretarias atendidas, muitas vezes em prazos exíguos ditados pelo próprio calendário dos certames (publicação, esclarecimentos, impugnações, sessões, prazos recursais), sendo a presença física indispensável para o acompanhamento direto das rotinas administrativas, o acesso a processos e sistemas internos e a interlocução imediata com os fiscais e gestores do contrato — incompatível, portanto, com atendimento eventual, remoto ou compartilhado com outros contratantes.

3.2. Registro profissional. A licitante e o responsável técnico indicado deverão possuir registro/inscrição no CRA, em razão da natureza das atividades contratadas, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 c/c a Lei nº 6.839/1980. A motivação técnica detalhada dessa exigência — decorrente da predominância de atividades próprias do campo da Administração no núcleo do objeto — consta do item 14.3 deste Estudo.

3.3. Vedação à subcontratação. Não será admitida a subcontratação, total ou parcial, do objeto contratual.





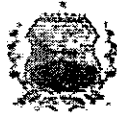
A vedação justifica-se pelo caráter intuitu personae da prestação: o objeto compreende a elaboração de estudos técnicos, minutas, pareceres e manifestações que expõem informações estratégicas e, em parte, sigilosas da Administração (a exemplo da estimativa de valor de que trata o item 8 deste Estudo), de modo que a admissão de terceiros estranhos à relação contratual ampliaria o risco de vazamento de informações e diluiria a responsabilidade técnica e a rastreabilidade dos profissionais que efetivamente elaboram cada produto. A medida está amparada na faculdade conferida à Administração pelo art. 122, §2º, da Lei nº 14.133/2021, de vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação em regulamento ou edital, e é proporcional à natureza intelectual e personalíssima do serviço, que pressupõe seleção de fornecedor justamente em razão da qualificação técnica comprovada da empresa e dos profissionais por ela indicados (itens 14.3 a 14.6.1 deste Estudo).

3.4. Composição de preços. A licitante classificada em primeiro lugar deverá apresentar, na proposta ajustada, composição de preços contendo, no mínimo: técnico em licitação de nível superior (40h semanais); responsável técnico administrador inscrito no CRA (mínimo 8h semanais); profissional de apoio jurídico graduado em Direito (mínimo 8h semanais, atuação preferencialmente remota e sob demanda, conforme itens 3.7 e 14.6.1 deste Estudo); despesas de hospedagem, alimentação e transporte; impostos e tributos; despesas trabalhistas; despesas administrativas; e lucro.

A exigência de detalhamento da composição de preços destina-se a permitir à Administração aferir a exequibilidade da proposta e a compatibilidade do valor ofertado com os custos mínimos de operação do serviço — sobretudo os custos trabalhistas dos profissionais em regime de dedicação exclusiva —, prevenindo-se contra propostas artificialmente baixas (dumping) que comprometam a execução contratual. A exigência é restrita à proposta ajustada do licitante mais bem classificado, apresentada após a etapa competitiva, e não à proposta inicial de todos os participantes, em atenção ao art. 45 do Decreto Municipal nº 007/2023 e à jurisprudência do TCU quanto à proporcionalidade das exigências de habilitação e classificação, que não devem onerar desnecessariamente a fase de disputa nem restringir a competitividade.

3.5. Vigência e prorrogação. O objeto constitui serviço contínuo, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, por decorrer de necessidade permanente e prolongada de suporte técnico ao macroprocesso de contratação das Unidades Administrativas municipais, conforme evidenciado no item 2 deste Estudo. Em razão dessa natureza, a contratação terá prazo inicial de 12 (doze) meses, contados da assinatura do contrato, podendo ser prorrogada sucessivamente, por iguais ou diferentes períodos, até o limite





máximo de 10 (dez) anos, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, condicionada cada prorrogação à demonstração de que os preços e as condições contratuais permanecem vantajosos para a Administração e à existência de créditos orçamentários para o exercício correspondente.

A cada prorrogação, a Administração poderá optar pela extinção do contrato, sem ônus para as partes, quando não dispuser dos créditos orçamentários necessários à continuidade ou quando entender que a avença não mais lhe oferece vantagem, observado o prazo mínimo de 2 (dois) meses da data de aniversário do contrato para essa extinção, nos termos do art. 106, §1º, da Lei nº 14.133/2021. O prazo inicial de 12 (doze) meses, compatível com a anualidade orçamentária e com o ciclo de planejamento das contratações municipais, permite, ainda, a avaliação periódica do desempenho da contratada antes de cada eventual prorrogação e a repactuação anual de preços prevista no Termo de Referência, sem prejuízo da continuidade do serviço enquanto persistir a necessidade administrativa e a vantajosidade da contratação.

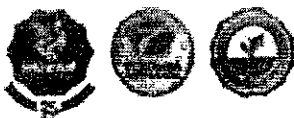
3.6. Garantias. Será exigida garantia de proposta (art. 58 da Lei nº 14.133/2021) e garantia de execução, esta em razão de se tratar de serviço contínuo prestado com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 124 do Decreto Municipal nº 007/2023), com percentuais e condições detalhados no Termo de Referência.

A garantia de proposta destina-se a assegurar a seriedade e a firmeza da oferta apresentada, desestimulando propostas levianas ou especulativas em certame cujo orçamento é sigiloso (item 8 deste Estudo). A garantia de execução, por sua vez, destina-se a cobrir o risco de inadimplemento contratual inerente a serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, notadamente quanto a eventuais pendências trabalhistas dos profissionais alocados, em linha com a exigência do art. 124 do Decreto Municipal nº 007/2023 para contratações dessa natureza.

3.7. Apoio jurídico complementar. A licitante deverá dispor, em sua estrutura operacional mínima, de profissional graduado em Direito, com carga horária mínima de 8 (oito) horas semanais, para prestação de apoio jurídico complementar à equipe técnico-administrativa, sem exigência de presença física obrigatória nem de dedicação exclusiva, admitida a atuação remota e sob demanda, conforme fundamentado no item 14.6.1 deste Estudo.

4. VEDAÇÃO A COOPERATIVAS E A CONSÓRCIO

4.1 Vedação à participação de sociedades cooperativas





Como regra geral, o art. 9º do Decreto Municipal nº 007/2023 admite a participação de cooperativas nas licitações municipais. No presente caso, contudo, a vedação justifica-se pela natureza do objeto, que pressupõe vínculo de dedicação exclusiva, subordinação técnica e responsabilização individualizada dos profissionais indicados (responsável técnico administrador e técnico em licitações), características incompatíveis com o regime de trabalho cooperado, autogestionário e sem relação de subordinação entre cooperados, nos termos da orientação consolidada do Tribunal de Contas da União quanto à vedação de cooperativas em contratações que demandem pessoalidade e subordinação.

4.2 Vedação à participação de empresas em consórcio

A vedação à participação de empresas em consórcio justifica-se pela natureza intelectual do objeto e pela necessidade de responsabilização técnica individualizada, não se exigindo a soma de capacidades técnicas ou econômicas de mais de uma empresa, sendo o mercado local e regional suficientemente amplo para assegurar competitividade sem a formação de consórcios. Ressalva-se que o acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para fins de habilitação econômico-financeira, previsto para consórcios no art. 52, §4º, do Decreto Municipal nº 007/2023, não se aplica em decorrência da vedação ora adotada.

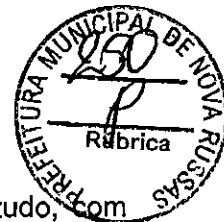
5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Foi realizada pesquisa de mercado mediante consulta a contratações similares realizadas por outros entes federativos, cotações com empresas especializadas em consultoria em licitações e gestão de riscos, e consulta a preços praticados em contratações públicas, cujo detalhamento consta do documento de estimativa de valor, apartado, de caráter sigiloso, nos termos do item 8 deste Estudo.

Da pesquisa realizada, concluiu-se pela inexistência de solução mais vantajosa do que a contratação de empresa especializada em regime de prestação continuada de serviços, tendo em vista a natureza técnica, contínua e especializada do objeto, incompatível com a aquisição de bem de prateleira ou de solução padronizada de mercado.

6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO, CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO





pelo prazo inicial de 12 (doze) meses, prorrogável na forma do item 3.5 deste Estudo, com presença física de profissionais técnicos nas dependências da Contratante e dedicação exclusiva, conforme detalhado no Termo de Referência.

Foram consideradas e afastadas as seguintes alternativas: (i) contratação de servidores efetivos mediante concurso público, inviável no curto e médio prazo em razão do tempo de tramitação e dos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) capacitação pontual do quadro atual sem suporte técnico continuado, insuficiente diante da complexidade e da urgência das demandas correntes; e (iii) contratação isolada e eventual de pareceres avulsos, inadequada por não assegurar continuidade, padronização e acompanhamento das fases externas dos certames ao longo do exercício. A contratação de empresa especializada, em regime de prestação de serviço contínuo com dedicação exclusiva, revelou-se a alternativa mais vantajosa técnica e economicamente.

Cada qual com prazo inicial de 12 (doze) meses, prorrogável na forma do item 3.5 deste Estudo, conforme detalhado nos itens 7 e 9 deste Estudo.

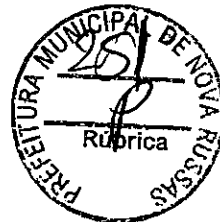
7. ESTIMATIVA DE QUANTIDADES

A quantidade estimada corresponde à prestação continuada dos serviços pelo período de 12 (doze) meses em cada uma das 4 (quatro) Unidades Administrativas demandantes, tomando-se por base o histórico de demandas do macroprocesso de contratação de cada Secretaria e a expectativa de continuidade das necessidades identificadas no item 2 deste Estudo:

Item	Unidade Administrativa demandante	Unidade de medida	Quantidade
1	Secretaria de Saúde	Mês	12
2	Secretaria do Trabalho e Assistência Social	Mês	12
3	Secretaria de Educação	Mês	12
4	Secretaria de Administração e Finanças	Mês	12

O detalhamento da composição de preços unitários e dos demais critérios de mensuração consta do Termo de Referência.





8. ESTIMATIVA DE VALOR DA CONTRATAÇÃO

O valor estimado da contratação foi apurado mediante pesquisa de preços, na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da metodologia aplicável a serviços continuados de natureza intelectual.

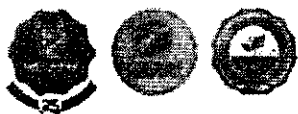
8.1 Da opção pelo sigilo do orçamento estimado

Nos termos do art. 24, caput, da Lei nº 14.133/2021, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso desde que justificado, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas. A presente Administração opta pelo sigilo do orçamento, pelas razões a seguir expostas, em atendimento ao dever de motivação previsto no art. 18, incisos VI e XI, do mesmo diploma.

O critério de julgamento adotado nesta licitação, a ser formalizado no Termo de Referência e na Minuta de Edital, é o menor preço global (grupo único), mediante o somatório dos valores dos 4 (quatro) itens que compõem o objeto (item 9 deste Estudo), hipótese em que a divulgação prévia do valor de referência tende a produzir o chamado efeito-âncora: os licitantes tendem a convergir suas ofertas para um patamar próximo ao valor estimado, em vez de apresentar propostas que reflitam a real estrutura de custos de cada empresa, reduzindo a competição efetiva por menores preços. O Tribunal de Contas da União já reconheceu, em reiterados julgados, que a manutenção do sigilo do orçamento estimativo até a fase de lances tem se revelado positiva para a Administração, ao incentivar a competitividade entre os licitantes e evitar que estes limitem suas ofertas aos valores previamente conhecidos.

Esse risco é ainda mais relevante no presente caso por se tratar de serviço de natureza intelectual — assessoramento técnico especializado —, cuja precificação de mercado é heterogênea e não se apoia em tabela de preços unificada ou de ampla publicidade, ao contrário de bens e insumos padronizados. Nesse cenário, a divulgação antecipada do valor de referência aumenta o risco de as propostas apenas reproduzirem a estimativa da Administração, em vez de resultarem de competição genuína entre as licitantes, além de ampliar o risco de conluio entre concorrentes em torno de um valor previamente conhecido.

Nos termos do art. 24, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o sigilo ora adotado não prevalece para os órgãos de controle interno e externo, que terão acesso integral ao valor estimado e à respectiva memória de cálculo sempre que necessário, preservando-se, assim, o controle da regularidade da contratação mesmo durante o período de sigilo.





Em atenção ao art. 18, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 31 do Decreto Municipal nº 007/2023, o valor estimado e sua memória de cálculo constam de anexo classificado (documento apartado, de acesso restrito), juntado aos autos do processo administrativo e remetido ao respectivo item do Termo de Referência, com publicidade diferida para a abertura da fase recursal, momento a partir do qual passam a integrar os autos públicos do processo, nos termos do art. 13, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

9. PARCELAMENTO

A contratação foi dividida em 4 (quatro) itens distintos, correspondentes a cada Unidade Administrativa demandante — Secretaria de Saúde, Secretaria do Trabalho e Assistência Social, Secretaria de Educação e Secretaria de Administração e Finanças —, com valores estimados individualizados por item para fins de identificação orçamentária, dotação e fiscalização específicas de cada Secretaria. O julgamento e a adjudicação, contudo, serão realizados por grupo único, mediante o critério de menor preço global, conforme fundamentado a seguir.

Por se tratar de contratação de serviços, aplica-se o art. 47, inciso II e §1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as licitações de serviços observarão o princípio do parcelamento sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo ser considerados, nessa análise: (i) a responsabilidade técnica; (ii) o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos com a divisão do objeto em itens; e (iii) o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado. A mesma norma, todavia, admite excepcionalmente o julgamento por grupo de itens sempre que demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação isolada por item, ou vantagem técnica evidente do agrupamento, orientação também sedimentada pela Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

No caso concreto, muito embora a divisão orçamentária em 4 (quatro) itens seja recomendável e viável sob a ótica da individualização de dotações e da fiscalização por Secretaria, a adjudicação isolada por item comportaria risco técnico relevante: a possível contratação de até 4 (quatro) empresas distintas para prestar, simultaneamente, o mesmo tipo de serviço consultivo — assessoramento em gestão de riscos, elaboração de estudos técnicos, minutas padronizadas e pareceres técnicos —, com metodologias, formatos de entrega e critérios técnicos potencialmente divergentes entre si. Tal cenário comprometeria diretamente um dos resultados pretendidos da contratação, expressamente identificado no item 10 deste Estudo — a padronização de minutas, editais e pareceres técnicos entre as diferentes Secretarias —, além





de dificultar a coordenação da execução contratual e a atuação uniforme da equipe de fiscalização perante contratadas distintas. Por essa razão, e em caráter excepcional, opta-se pelo julgamento e adjudicação por grupo único, mediante o menor preço global (somatório dos valores ofertados para os 4 itens), de modo que uma única empresa execute o objeto perante as 4 (quatro) Secretarias, sob equipe técnica e metodologia unificadas. A responsabilidade técnica permanece resguardada, pois cada item continua vinculado à dotação orçamentária, fiscal e unidade gestora próprias, alterando-se apenas o critério de adjudicação, e não a estrutura de execução e de responsabilização por Secretaria. Reconhece-se que o agrupamento reduz o universo de licitantes aptos a disputar isoladamente cada item, exigindo capacidade operacional para atender simultaneamente às 4 Secretarias; todavia, tratando-se de mercado de consultoria técnica especializada em licitações, no qual a atuação multissetorial é usual, a restrição de competitividade não se mostra desproporcional diante do ganho de padronização, coerência metodológica e simplificação da gestão contratual, vantagem técnica evidente a justificar a exceção ao parcelamento por item, nos termos do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

10. RESULTADOS PRETENDIDOS

A contratação pretende alcançar, entre outros, os seguintes resultados: (i) conformidade legal dos processos licitatórios com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 007/2023; (ii) padronização de minutas, editais e pareceres técnicos entre as diferentes Secretarias; (iii) redução de riscos de nulidade, impugnação e responsabilização de agentes públicos; (iv) capacitação continuada dos servidores municipais envolvidos no macroprocesso de contratação; (v) maior celeridade e segurança jurídica na condução dos certames, inclusive na fase recursal e perante órgãos de controle externo; e (vi) fortalecimento da governança e da gestão de riscos das contratações públicas municipais.

11. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PREVIAMENTE

Previamente à contratação, deverão ser adotadas as seguintes providências: (i) confirmação da previsão orçamentária e emissão da respectiva reserva/nota de empenho estimativa; (ii) designação dos fiscais técnico e administrativo e do gestor do contrato; (iii) elaboração do Mapa de Riscos, apêndice deste Estudo; e (iv) elaboração e publicação do edital e de seus anexos.

Nos termos dos arts. 150 e 151 do Decreto Municipal nº 007/2023, o gerenciamento de riscos da contratação materializa-se no documento denominado mapa de riscos, elaborado em conjunto com o Estudo Técnico Preliminar. Considerando que o art. 151 §3º, do mesmo Decreto restringe a dispensa do mapa de riscos aos casos de baixo valor ou baixa complexidade do objeto —





hipótese não configurada no presente caso, tendo em vista a natureza técnica especializada da contratação (item 14.1 deste Estudo) —, optou-se pela elaboração do Mapa de Riscos em documento próprio, apêndice deste Estudo, com identificação dos riscos por evento significativo, avaliação de probabilidade e impacto (art. 150, §§2º e 3º, do Decreto) e respectivo tratamento (art. 150, §4º, do Decreto).

12. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes em andamento no Município que guardem relação de precedência ou dependência técnica com o objeto ora estudado.

13. IMPACTOS AMBIENTAIS

Por se tratar de contratação de serviço técnico intelectual, sem fornecimento de bens de consumo relevante, produção de resíduos ou uso de recursos naturais, não se identificam impactos ambientais significativos decorrentes da execução do objeto. Ainda assim, recomenda-se a adoção de boas práticas de sustentabilidade administrativa, como a tramitação preferencialmente eletrônica dos documentos produzidos e a utilização da plataforma eletrônica BLL (Bolsa de Licitações e Leilões) para a condução do certame, reduzindo o consumo de papel e a necessidade de deslocamentos físicos.

14. JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS

As justificativas a seguir destinam-se a subsidiar a motivação das exigências relevantes da contratação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência e orientações do Tribunal de Contas da União, na legislação profissional aplicável ao Sistema CFA/CRA e na doutrina especializada em licitações e contratos administrativos. [10]

14.1 Da adoção da modalidade concorrência, na forma eletrônica

Nos termos do art. 28 da Lei nº 14.133/2021, são modalidades de licitação o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. A escolha da modalidade não é discricionária, mas vinculada à natureza do objeto, cabendo demonstrar, para a presente contratação, a adequação da concorrência e o afastamento das demais.

① pregão, modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns — aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021) —, é





expressamente vedado para o presente objeto. O art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que "o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", hipótese em que se enquadra precisamente o objeto ora estudado: assessoramento técnico especializado, elaboração de estudos técnicos, minutas padronizadas e pareceres opinativos no âmbito do macroprocesso de contratação, cuja seleção de fornecedor depende de avaliação técnica aprofundada — registro profissional, atestados de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, comprovação de parcelas de maior relevância (itens 14.3 a 14.6.1 deste Estudo) —, incompatível com o julgamento simplificado por menor preço ou maior desconto próprio do pregão. Trata-se, portanto, de serviço especial, e não comum, nos termos do art. 6º, inciso XIV, da mesma Lei.

As demais modalidades também não se aplicam ao caso: o concurso destina-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor (art. 6º, inciso XXXIX), o que não corresponde a uma contratação de prestação de serviço continuado remunerado por preço; o leilão destina-se à alienação de bens, não à contratação de serviços (art. 6º, inciso XL); e o diálogo competitivo é restrito a contratações que envolvam inovação tecnológica ou técnica, ou impossibilidade de a Administração definir com precisão suficiente as especificações técnicas da solução (art. 32, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), hipóteses não configuradas no presente caso, uma vez que a solução já se encontra suficientemente delimitada neste Estudo, sem necessidade de diálogo prévio com o mercado para sua definição.

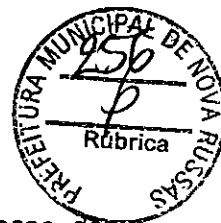
Afastadas as demais modalidades, a concorrência é a que resta legalmente cabível para o objeto, por exclusão e por adequação: permite critérios de habilitação técnica robustos, compatíveis com a complexidade e a natureza intelectual do serviço, sem as limitações procedimentais do pregão.

Quanto à forma de condução do certame, nos termos do art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a forma presencial apenas de modo excepcional e mediante motivação. Não havendo, no presente caso, circunstância que justifique a exceção, adota-se a forma eletrônica como regra, o que também é compatível com o uso da plataforma BLL (Bolsa de Licitações e Leilões) mencionado no item 13 deste Estudo.

14.2 Da adoção da inversão de fases

A adoção da inversão de fases — habilitação antes do julgamento das propostas — justifica-se pela natureza técnica, estratégica e sensível do objeto, que envolve assessoramento e treinamento na gestão de riscos, elaboração de estudos técnicos, projetos básicos, minutas





padronizadas, justificativas e pareceres técnicos opinativos relativos ao macroprocesso de contratação pública.

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, como regra procedimental, a apresentação e o julgamento das propostas antes da habilitação. Todavia, o próprio art. 17, §1º, admite que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e julgamento, desde que haja ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes da antecipação, e previsão no edital. No caso concreto, a inversão é medida de eficiência e de gestão de riscos, e não mecanismo de restrição competitiva. [1]

O objeto contratado interfere diretamente na qualidade da fase preparatória das licitações, na definição dos objetos, na elaboração dos documentos técnicos, na gestão de riscos, no julgamento de recursos administrativos, na estruturação de minutas contratuais e no suporte técnico em demandas perante órgãos de controle. Por essa razão, a aptidão técnica da licitante constitui elemento central para o alcance do resultado pretendido pela Administração.

A antecipação da habilitação permite verificar previamente se as licitantes possuem capacidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e, sobretudo, técnica para executar serviços que afetam a legalidade, a eficiência, a padronização e a segurança do macroprocesso de contratações públicas, evitando que a Administração avance para a análise econômica de propostas formuladas por empresas que, ao final, não possuam condições mínimas para desempenhar o objeto.

O Tribunal de Contas da União reconhece que a gestão de riscos nas contratações serve para identificar e tratar riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. A inversão de fases, neste caso, funciona como instrumento de controle preventivo, pois mitiga o risco de seleção de fornecedor sem experiência técnica compatível com atividades de planejamento, governança e suporte técnico-administrativo. [3]

Portanto, a concorrência com inversão de fases mostra-se adequada, proporcional e motivada, porque racionaliza a condução do certame, reduz retrabalho, preserva a eficiência administrativa, fortalece a segurança da contratação e assegura que apenas licitantes tecnicamente aptas avancem para a etapa de julgamento econômico.

Reforça essa opção o risco de, mantida a ordem tradicional de julgamento antes da habilitação, sobrevir a análise de propostas apresentadas por licitantes que, ao final, não detenham qualificação técnica suficiente para a execução do objeto — hipótese que acarretaria retrabalho administrativo, prolongamento do certame, risco de contratação frustrada e prejuízo à eficiência





processual. A habilitação prévia reduz significativamente tais riscos, promovendo maior segurança jurídica e eficiência administrativa, em linha com o princípio da eficiência insculpido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021: ao se verificar inicialmente a aptidão técnica e jurídica dos licitantes, evita-se a análise de propostas de empresas inaptas, reduz-se a possibilidade de recursos protelatórios e assegura-se maior celeridade na conclusão do certame.

A proteção ao interesse público, no presente caso, assume contorno ainda mais relevante do que em contratações comuns: o objeto licitado não se destina a um serviço ou obra isolados, mas ao próprio suporte técnico do macroprocesso de contratação do Município, de modo que a seleção de fornecedor sem capacidade técnica comprovada comprometeria, por via reflexa, a regularidade de todas as demais licitações e contratações municipais por ele assessoradas. Há, portanto, risco sistêmico a justificar, com ainda maior rigor, a antecipação da fase de habilitação, reforçando a segurança da contratação e reduzindo riscos de inadimplemento contratual e de responsabilização de agentes públicos.

Diante das circunstâncias técnicas expostas, a adoção da habilitação prévia ao julgamento das propostas encontra amparo legal no art. 17, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, atende ao princípio da eficiência, reforça a segurança jurídica, protege o interesse público e assegura maior confiabilidade na seleção da proposta mais vantajosa, devendo tal motivação constar expressamente do processo administrativo e do instrumento convocatório.

14.2.1 Da adoção do modo de disputa aberto e fechado

A escolha do modo de disputa aberto e fechado, em detrimento dos modos isoladamente aberto ou fechado, justifica-se pela combinação, no presente certame, do sigilo do orçamento estimado (item 8.1 deste Estudo) com o critério de julgamento pelo menor preço global (grupo único), nos termos do item 9 deste Estudo. O art. 56, §1º, da Lei nº 14.133/2021 veda o emprego do modo fechado isolado quando o critério de julgamento for menor preço ou maior desconto, hipótese em que se enquadra esta licitação; a vedação, contudo, não alcança o modo combinado aberto e fechado, que permanece plenamente compatível com o critério adotado.

A etapa aberta, com lances públicos e sucessivos, preserva a competitividade e a dinâmica concorrencial mesmo na ausência de valor de referência divulgado, permitindo que os licitantes formulem lances a partir da real estrutura de custos de cada um, sem o efeito-âncora do orçamento sigiloso de que trata o item 8.1 deste Estudo. A etapa fechada subsequente, por sua vez, mitiga o risco de os licitantes convergirem tacitamente para o último valor observado na etapa aberta, reforçando a competição genuína até o encerramento do certame.





A combinação dos dois modos, portanto, é medida de reforço mútuo dos benefícios do sigilo orçamentário: reduz tanto o risco de ancoragem a um valor de referência previamente conhecido quanto o risco de ancoragem às posições reveladas na disputa aberta, em linha com a orientação do Tribunal de Contas da União de que o sigilo do orçamento deve ser acompanhado de desenho procedimental que preserve a competitividade até a fase final da disputa.

14.3 Da exigência de registro da licitante e do responsável técnico junto ao CRA

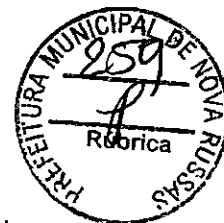
A exigência de registro da licitante e do responsável técnico junto ao Conselho Regional de Administração decorre da atividade básica e preponderante do objeto contratado, que envolve assessoramento técnico-administrativo, gestão de riscos, elaboração de estudos técnicos, projetos básicos, minutas padronizadas, justificativas, pareceres técnicos opinativos, treinamento e apoio ao macroprocesso de contratações públicas.

A Lei nº 6.839/1980 estabelece que o registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados são obrigatórios nas entidades competentes para fiscalização do exercício das profissões, em razão da atividade básica da empresa ou da natureza dos serviços prestados a terceiros. O critério determinante para a exigência de conselho profissional não é a denominação genérica do contrato, mas a natureza efetiva do serviço técnico a ser executado. [4]

O núcleo do objeto não se confunde com atividade meramente burocrática ou operacional, tratando-se de serviço voltado ao planejamento, organização, coordenação, controle, padronização de processos, treinamento, elaboração de documentos técnicos e assessoramento administrativo — atividades que se relacionam diretamente aos campos profissionais da Administração, conforme reconhece o Conselho Federal de Administração. [5]

A exigência também encontra respaldo no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que admite, para fins de habilitação técnica, a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso. A pertinência do CRA decorre da predominância de atividades de Administração aplicadas à gestão pública, ao planejamento das contratações, à estruturação de fluxos e à mitigação de riscos administrativos. [1] O Manual de Responsabilidade Técnica do Profissional de Administração, aprovado pela Resolução Normativa CFA nº 643/2024, reforça a importância da responsabilidade técnica como instrumento de identificação e responsabilização dos profissionais que respondem pela execução de atividades abrangidas pela ciência da Administração. [6]





Assim, a exigência de registro no CRA não tem finalidade de restringir a competitividade, mas de assegurar que a empresa e o responsável técnico estejam submetidos à fiscalização do conselho profissional competente, com responsabilidade técnica formal, habilitação regular e aderência ao campo material do objeto licitado.

14.4 Da exigência de atestados averbados, registrados ou certificados no CRA

A exigência de atestados averbados, registrados ou certificados no Conselho Regional de Administração justifica-se pela natureza técnica do objeto e pela necessidade de conferir maior autenticidade, rastreabilidade e segurança à comprovação da experiência anterior apresentada pelas licitantes e pelos profissionais indicados, tanto para fins de qualificação técnico-profissional quanto técnico-operacional.

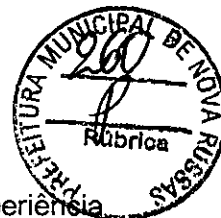
No âmbito da Lei nº 14.133/2021, a habilitação técnica pode compreender, cumulativamente, a qualificação técnico-profissional e a qualificação técnico-operacional, conforme a natureza e a complexidade do objeto. O TCU diferencia essas dimensões: a qualificação técnico-operacional comprova que a empresa já executou satisfatoriamente atividades similares, de complexidade equivalente ou superior; a qualificação técnico-profissional comprova a experiência do profissional responsável técnico indicado. [2]

A admissão de atestados registrados no CRA para comprovação técnico-operacional encontra suporte na própria lógica do acervo técnico do Sistema CFA/CRA. A Resolução Normativa CFA nº 621/2022 disciplina acervos técnicos de pessoas físicas e jurídicas registradas nos CRAs, constituídos por meio do Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração — RCA. [7]

A doutrina de Marçal Justen Filho, ao tratar da habilitação na Lei nº 14.133/2021, reforça que a Administração pode exigir atestados relativos às parcelas de maior relevância do objeto, desde que a exigência seja proporcional à complexidade e aos riscos da contratação. [8] Para preservação da competitividade e prevenção de formalismo excessivo, admite-se que, havendo impossibilidade formal de averbação, registro ou certificação do atestado pelo CRA, a licitante apresente documento idôneo emitido pelo próprio conselho, ou outro meio equivalente que demonstre a impossibilidade, sem prejuízo da análise substancial da experiência efetivamente comprovada.

14.5 Das parcelas de maior relevância para fins de comprovação técnico-operacional e técnico-profissional





A delimitação das parcelas de maior relevância decorre da necessidade de aferir experiência anterior nas atividades que compõem o núcleo essencial do objeto e que exercem influência direta sobre a qualidade, a segurança e a regularidade do macroprocesso de contratação pública, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e da orientação do TCU quanto à compatibilidade entre exigências de habilitação técnica e a dimensão e complexidade do objeto. [2] São elas:

a) Implantação e assessoramento em gestão de riscos. Parcela essencial diante do fortalecimento do planejamento, dos controles preventivos e da governança das contratações pela Lei nº 14.133/2021; a experiência nessa atividade demonstra capacidade de identificar eventos capazes de comprometer a licitação, avaliar impactos e propor medidas de tratamento. [3]

b) Elaboração de estudos técnicos preliminares. O ETP evidencia a necessidade administrativa, analisa alternativas e orienta a elaboração do termo de referência; fornecedor sem experiência nessa etapa pode comprometer a definição da solução e a motivação administrativa.

c) Elaboração de termo de referência ou projeto básico. Transforma a necessidade pública em especificações técnicas, obrigações contratuais, critérios de medição e regras de fiscalização; falhas nessa etapa geram objeto mal definido e insegurança na fiscalização contratual.

d) Atualização de regulamentos internos inerentes às contratações públicas. Demonstra capacidade de compreender a organização administrativa local e adaptar normas gerais à realidade municipal, evitando regulamentos genéricos ou inaplicáveis.

e) Orientação no julgamento de recursos administrativos (art. 165 da Lei nº 14.133/2021). Etapa sensível do procedimento licitatório, exigindo fornecedor apto a organizar fundamentos decisórios e reduzir riscos de invalidação perante órgãos de controle.

f) Elaboração de minutas de contratos e aditivos. A ausência de experiência nessa atividade pode gerar minutas frágeis, cláusulas incompatíveis com o objeto e riscos de desequilíbrio contratual.

g) Elaboração de minutas e justificativas em representações perante o Tribunal de Contas. Evidencia experiência em ambiente de controle externo, relevante para organizar informações e estruturar justificativas técnicas.





h) Assessoramento na fase externa do processo licitatório. Concentra atos diretamente perceptíveis pelo mercado e pelos órgãos de controle, (publicação, esclarecimentos, impugnações, sessão, diligências, recursos, adjudicação e homologação), demandando experiência prática na dinâmica procedimental.

A exigência dessas parcelas, tanto na dimensão técnico-operacional quanto na técnico-profissional, avalia duas aptidões complementares: a primeira comprova que a empresa já executou serviços compatíveis, revelando experiência institucional e capacidade de entrega; a segunda comprova que os profissionais indicados possuem experiência concreta nas atividades essenciais, conferindo responsabilidade técnica e segurança na execução dos produtos contratados. Não se trata de rol artificial ou excessivo, mas de seleção criteriosa das atividades que estruturam o objeto e concentram maior risco técnico.

14.6 Da exigência dos profissionais indicados

A exigência de profissionais mínimos justifica-se pela natureza continuada, técnica, multidisciplinar e sensível dos serviços a serem prestados, em apoio permanente às Unidades Administrativas. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 admite, para fins de qualificação técnica, a indicação do pessoal técnico e da qualificação de cada membro da equipe que se responsabilizará pelos trabalhos, admitida substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, aprovada pela Administração. [2]

A exigência de profissional técnico em licitações, com experiência comprovada e carga horária mínima de 40 horas semanais, justifica-se pela necessidade de suporte contínuo à Administração, com acompanhamento ordinário das demandas, orientação na instrução dos processos e resposta tempestiva às unidades administrativas.

A exigência de responsável técnico administrador, devidamente inscrito no CRA, decorre da necessidade de supervisão técnica qualificada, coordenação metodológica, validação dos produtos administrativos e responsabilização profissional pela execução dos serviços, nos termos da Lei nº 4.769/1965 e do Decreto nº 61.934/1967, reforçados pelo Manual de Responsabilidade Técnica do Profissional de Administração. [6]

A composição mínima da equipe — profissional com atuação contínua em licitações e responsável técnico administrador para supervisão — limita-se ao núcleo indispensável para execução adequada do objeto, devendo ser interpretada, de modo compatível com a jurisprudência do TCU que repele imposições desnecessárias de vínculo empregatício ou custos prévios antes da contratação, admitida a comprovação da disponibilidade dos profissionais





mediante vínculo societário, empregatício, contrato de prestação de serviços ou declaração de compromisso com anuência do profissional. [9]

14.6.1 Da exigência de apoio jurídico complementar (profissional graduado em Direito)

A exigência de apoio jurídico complementar, prestado por profissional graduado em Direito, decorre da natureza multidisciplinar do objeto, que não se esgota em atividades técnico-administrativas, compreendendo também a elaboração de minutas padronizadas (editais, contratos e aditivos), de justificativas e pareceres técnicos opinativos, e a orientação no julgamento de recursos administrativos (art. 165 da Lei nº 14.133/2021), atividades que, embora conduzidas sob responsabilidade técnica do profissional de Administração, frequentemente demandam análise de aspectos estritamente jurídico-normativos — compatibilidade das minutas com a legislação de regência, admissibilidade e tempestividade de recursos administrativos, e adequação formal de pareceres a serem submetidos a órgãos de controle, notadamente o TCE/CE —, cuja fragilidade pode comprometer a validade dos atos praticados no macroprocesso de contratação.

Não se trata de exigência de patrocínio de causa ou de atuação privativa de advogado perante o Poder Judiciário, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da OAB), mas de suporte técnico-jurídico interno e instrumental às atividades administrativas contratadas, razão pela qual a exigência se limita à graduação em Direito, sem exigir inscrição na OAB, admitida esta como qualificação adicional caso a licitante opte por indicá-la.

A exigência é proporcional e não exclui a competitividade: limita-se a 1 (um) profissional, com carga horária mínima de 8 (oito) horas semanais, sem exigência de presença física obrigatória nem de dedicação exclusiva — ao contrário do técnico em licitações e do responsável técnico administrador (item 3.1 deste Estudo) —, admitida atuação remota e sob demanda, compatível com a natureza consultiva e eventual do apoio jurídico, que não requer disponibilidade permanente nas dependências da Contratante.

14.7 Síntese conclusiva das justificativas técnicas

As exigências justificadas neste item guardam pertinência direta com o objeto e com os riscos da contratação: a adoção da concorrência, em detrimento do pregão, decorre de vedação legal expressa para serviços técnicos especializados de natureza intelectual; a inversão de fases fortalece o controle preventivo da aptidão técnica; o registro no CRA vincula a contratação ao conselho profissional competente; os atestados averbados, registrados ou certificados reforçam a autenticidade da experiência operacional e profissional; as parcelas de maior relevância





refletem as atividades centrais do macroprocesso de contratação pública; e a equipe mínima assegura continuidade, supervisão técnica e qualidade dos produtos entregues.

Desse modo, as exigências são tecnicamente motivadas, proporcionais e compatíveis com a Lei nº 14.133/2021, com as orientações do TCU, com a legislação profissional aplicável ao Sistema CFA/CRA e com a doutrina especializada, sem extrapolar o necessário à seleção de fornecedor efetivamente apto à execução do objeto.

Referências consultadas

- [1] BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Arts. 17, 67 e 169.
- [2] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Item 5.5.2 — Habilitação Técnica.
- [3] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Item 2.2 — Gestão de riscos das contratações
- [4] BRASIL. Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980.
- [5] CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Campos de atuação do Administrador.
- [6] CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Resolução Normativa CFA nº 643, de 13 de março de 2024. Manual de Responsabilidade Técnica do Profissional de Administração.
- [7] SISTEMA CFA/CRA. Resolução Normativa CFA nº 621/2022 — Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração (RCA).
- [8] JUSTEN FILHO, Marçal. A habilitação na Lei nº 14.133/2021.
- [9] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 272 e orientações sobre vínculo entre responsável técnico e licitante.
- [10] NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed.

15. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

pelo prazo inicial de 12 (doze) meses, prorrogável na forma do item 3.5 deste Estudo, mediante licitação na modalidade Concorrência, forma eletrônica, com inversão de fases, critério de julgamento pelo menor preço global (grupo único), dividida em 4 (quatro) itens correspondentes às Unidades Administrativas demandantes para fins orçamentários, com adjudicação conjunta a uma única empresa, nos termos e condições a serem detalhados no Termo de Referência e na



70



Nova Russas
PREFEITURA



+Empenho
+Resultados



Minuta de Edital dele decorrentes, aos quais competirá a atribuição do respectivo número de licitação.

16. EQUIPE DE PLANEJAMENTO

A equipe responsável pelo planejamento da presente contratação é composta pelos seguintes servidores:

Nova Russas/CE, 27 de julho de 2026

FRANCISCA JESSIKA FERRO CARVALHO
RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO
DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

GUILHERME VIEIRA PINTO DA SILVA
RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

ALINE MADUREIRA ROSA
RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

@prefeituradenovarussas