SEI nº 2026.0009.000000768-3
Parecer PGM n°: 1277/2026
Assunto: contratação direta de empresa especializada na execução da **obra de reforma e construção de infraestrutura no Terminal do Catamarã**, situada na Ladeira do Porto da Banca, Bairro Centro, Município de São Cristóvão/SE, conforme **Contrato de Repasse nº 953391/2023/MTUR/CAIXA**.

José Robson Almeida Santos
Procurador Geral OAB/SE 2477
Procuradoria Geral do Município - PGM/SC

EMENTA: LICITAÇÃO. Contratação direta, com dispensa de licitação, em razão da licitação fracassada. Requisitos legais autorizadores do artigo 75, inciso III, "a", da Lei Federal nº 14.133/2021. Adequação à Orientação Normativa PGM nº 002/2026 (Reforma Tributária do Consumo e EC nº 141/2026). Condicionantes.

I - Relatório:

A Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de São Cristóvão solicita desta Procuradoria Geral parecer no sentido de opinar se estariam presentes os requisitos fáticos e legais autorizadores da **contratação direta de empresa especializada** na execução da obra **de reforma e construção de infraestrutura no Terminal do Catamarã**, situada na Ladeira do Porto da Banca, Bairro Centro, Município de São Cristóvão/SE, conforme **Contrato de Repasse nº 953391/2023/MTUR/CAIXA**.

De acordo com a justificativa apresentada (doc. 0519569), a contratação é necessária, ante o fracasso da licitação anterior (Concorrência nº 04/2026), na qual todas as propostas apresentadas foram desclassificadas por descumprimento das regras editalícias.

O compilado fora devidamente instruído com a juntada dos orçamentos, com base nos bancos ORSE e SINAPI, do ano de referência de 2025. Outrossim, utilizando os parâmetros do referido documento, a secretaria consulente indicou **que o valor máximo da contratação remontaria ao importe de R$ 1.606.816,98 (um milhão, seiscentos e seis mil, oitocentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos)**.

Consta dos autos do processo documento de formalização de demanda; estudo técnico preliminar; mapa de riscos; planilhas orçamentárias; projeto básico; manifestação técnica da CGM nº 752/2026; descrição dos serviços; autorização e justificativa; previsão de recursos orçamentários; declaração de estimativa de impacto orçamentário; declaração sobre aumento de despesa; ata da 19ª reunião do CRAFI; edital fracassado e ata da concorrência eletrônica nº 04/2026.

Dos documentos relacionados, não se verifica manifestação técnica específica acerca dos efeitos da transição tributária (EC nº 132/2023, LC nº 214/2025 e LC nº 227/2026) e da Emenda Constitucional nº 141/2026 (jornada de 40 horas e escala 5x2) sobre o orçamento e as minutas de edital e de contrato, matéria disciplinada pela Orientação

Normativa PGM nº 002/2026, de 19 de outubro de 2026, aplicável aos processos em curso, inclusive às contratações ainda não publicadas (item X.1).

É o relatório.

II - Fundamentação:

Preceitua o art. 75, III, "a", da Lei 14.133/2021, que é dispensável a licitação **"**para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação: a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas**"**.

Na hipótese, conforme faz prova a documentação dos autos, o objeto da contratação é um serviço de engenharia e o valor estimado - **R$ 1.606.816,98 (um milhão, seiscentos e seis mil, oitocentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos)** – justificada pelo fracasso da licitação anterior (Concorrência nº 04/2026), nos termos do inciso III, "a", do art. 75 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, **com o mesmo preço de referência da licitação fracassada**, o que já sinaliza a viabilidade jurídica do pleito.

Outrossim, mister se faz mencionar que analisando os orçamentos juntados ao processo, pode-se constatar que foram extraídos de bancos oficiais, a exemplo do ORSE e SINAPI, demonstrando, contudo, a não existência de prejuízo para a Administração Pública, bem como o respeito aos ditames do artigo 23, § 2º, II da Lei 14.133/2021.

Conquanto a Lei nº 14.133/2021 preveja expressamente a dispensa eletrônica para as hipóteses dos incisos I e II do art. 75, dispensa em razão de valor, recomenda-se, **por força da Instrução Normativa Seges nº 67/2021, a utilização do procedimento eletrônico, também, para o caso de licitação fracassada cujo financiamento é proveniente de recurso federal.** Tal medida confere maior segurança jurídica e publicidade na aplicação de recursos da União, como é o caso dos autos. **Sendo assim, este Procurador alerta a agente de contratação para tramitar no formato eletrônico, com divulgação de aviso pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, *ex vi* § 3º do artigo 75, da já mencionada lei de licitações.** Acresça-se que a forma eletrônica também se recomenda por razão tributária: nos termos do art. 472, parágrafo único, I, da LC nº 214/2025, as aquisições presenciais dispensadas de licitação não se beneficiam do redutor das compras governamentais, razão pela qual a Orientação Normativa PGM nº 002/2026 orienta a preferir a dispensa em sua forma eletrônica (Seção IV, item 5, e Seção IX).

N'outro viés, de um simples cotejo da documentação acima mencionada, é de fácil percepção a existência de todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, constando, de igual forma, o nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço, preenchendo, assim, as exigências elencadas no artigo 18 e seguintes, da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao escolhido regime de empreitada por preço unitário, constam do edital e anexos regras para as medições e consequente pagamento, que se dará com base em quantitativo de serviços executados, inerente esse ao referido regime. Além disso, critério objetivo para a eventual aditivo e consequente revisão do preço, respeitado o limite legal de **R$ 1.606.816,98 (um milhão, seiscentos e seis mil, oitocentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos)**.

No que toca à minuta de edital e do contrato e seus anexos, vislumbramos que restaram atendidos os requisitos exigidos pela norma de regência, constando a indicação do objeto de forma precisa, critério de aceitação do objeto e prazos, e a justificativa, além das condições de participação e da forma de apresentação das propostas, dos critérios objetivos de julgamento, do critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, das condições, das instruções e normas para eventuais recursos, e de outras específicas da licitação.

Ainda aqui, faz-se imperioso esclarecer ao gestor que, findo o procedimento, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que é obrigatória a inserção como condição de eficácia do contrato administrativo, *ex vi* artigo 94, inciso II, a divulgação de seu conteúdo também no PNCP em até 10 (dez) dias úteis.

Por derradeiro, e não menos importante, destacamos que, por se tratar de dispensa de licitação para fins de execução de obras, a já mencionada Lei nº 14.133/2021, no contexto do §3º, do artigo 94, exige que a Administração divulgue em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

II.1 – Da adequação à Orientação Normativa PGM nº 002/2026 (Reforma Tributária do Consumo e Jornada 5x2) na dispensa do art. 75, III, "a"

A Orientação Normativa PGM nº 002/2026, expedida com fundamento no art. 55, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município, nos arts. 16 e 18, § 2º, da LC Municipal nº 85/2025 e no art. 30 da LINDB, vincula a atuação administrativa interna e aplica-se aos processos em curso, inclusive às contratações ainda não publicadas (item X.1). Seu enunciado 1 determina que todo ETP, projeto básico, orçamento e pesquisa de preços de contratação cuja execução alcance 2027 trate expressamente do cronograma de transição tributária 2026–2033, sob pena de restituição dos autos para saneamento.

A aplicação da Orientação, contudo, deve ser compatibilizada com a natureza da presente contratação. A dispensa do art. 75, III, "a", da Lei nº 14.133/2021 pressupõe que a contratação **mantenha todas as condições definidas no edital** da licitação fracassada, aí incluídos o objeto, as exigências de habilitação, o critério de julgamento e o valor estimado que serviu de preço máximo. Refazer agora o orçamento ou o BDI — como preveem, para contratações novas, o enunciado 13 e a Seção VI, itens 3 e 4, da Orientação — alteraria essas condições e descaracterizaria a hipótese legal, impondo nova licitação.

Por isso, e com a motivação expressa exigida pela própria Orientação para o afastamento de seus enunciados, esta Procuradoria entende que, nesta dispensa, **a revisão do**

orçamento é substituída pelas providências abaixo, que atendem à finalidade do enunciado 1 sem alterar as condições do edital anterior.

a) Manifestação técnica da engenharia. A Secretaria deverá juntar manifestação da engenharia que: (i) declare o período de execução da obra segundo o cronograma físico-financeiro; e (ii) caso a execução alcance 2027, avalie, com memória de cálculo, se o valor estimado herdado da Concorrência nº 04/2026 (R$ 1.606.816,98) permanece exequível e compatível com o mercado diante da extinção do PIS/Cofins e da entrada da CBS e do IBS com redução de 50% para construção civil (LC nº 214/2025, arts. 252, V, e 261) e redutor das compras governamentais (art. 472), adotada estimativa motivada enquanto não fixadas as alíquotas pelo Senado Federal (enunciado 5); da redução da CPRB (2,7% em 2026, 1,8% em 2027 e extinção em 2028 — Lei nº 14.973/2024); e do aumento do custo horário da mão de obra com as jornadas de 42 e 40 horas semanais (EC nº 141/2026). Concluindo a engenharia que o valor é insuficiente, não caberá majorá-lo nesta via, sob pena de alteração das condições do edital fracassado, devendo a Administração realizar nova licitação com orçamento atualizado.

b) Fatos já conhecidos na data da proposta. A proposta será formulada após a promulgação da EC nº 141/2026 (16/10/2026) e na vigência da LC nº 214/2025 e da Lei nº 14.973/2024. Esses fatos não são supervenientes à proposta e, portanto, não autorizam reequilíbrio (Lei nº 14.133/2021, art. 134; enunciado 13): cabe ao interessado considerá-los em seu preço, dentro do valor máximo. Diversamente, a fixação da alíquota de referência da CBS e do redutor das compras governamentais pelo Senado Federal (prazo até 15/12/2026), se posterior à proposta, constitui alteração superveniente, a ser tratada pela cláusula de transição tributária (Seção VII, item 1, da Orientação).

c) Cláusulas do edital e do contrato. A inserção das cláusulas abaixo não altera as condições de participação nem de julgamento do edital anterior: trata-se de cláusulas de execução contratual e de alocação de riscos, impostas por norma superveniente de observância obrigatória (Seção VIII da Orientação), que não modificam o objeto, a habilitação, o critério de julgamento nem o valor máximo. Para preservar essa neutralidade, a discriminação de tributos na proposta exigida pelo enunciado 8 terá caráter informativo e não constituirá causa autônoma de desclassificação, sendo eventual erro sanável por diligência, sem majoração do preço global (Lei nº 14.133/2021, arts. 59, § 2º, e 64). As cláusulas, adaptadas à obra e a esta modalidade de contratação direta, são as seguintes:

> **CLÁUSULA [__] – DA TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA** (Modelo A da ON PGM nº 002/2026, adaptado)
>
> [__].1. A proposta discriminará, para fins informativos e de gestão contratual, sem constituir causa autônoma de desclassificação: (a) o regime tributário do proponente (regular, Simples Nacional ou MEI); (b) o valor sem tributos sobre o consumo; (c) o ISS; e (d) a CBS e o IBS estimados, com a alíquota de referência, a redução de 50% aplicável aos serviços de construção civil (LC nº 214/2025, arts. 252, V, e 261), o redutor das compras governamentais (art. 472) e a carga efetiva adotada. Eventual erro

nessa discriminação será sanado por diligência, sem majoração do preço global.

[__].2. Os tributos sobre o consumo considerados na proposta serão substituídos pelos novos tributos, ao longo da transição prevista nos arts. 125 a 133 do ADCT e na Lei Complementar nº 214/2025, na medida da variação comprovada da carga tributária efetiva, para mais ou para menos, adotados, no que couber, os critérios do art. 374, § 1º, da referida Lei Complementar.

[__].3. A revisão poderá ser requerida pela CONTRATADA ou promovida de ofício pela CONTRATANTE, a cada alteração tributária ou de forma global, mediante planilha, memória de cálculo e documentos fiscais, assegurado o contraditório, e será decidida em até 60 (sessenta) dias contados da conclusão da instrução.

[__].4. Não ensejam revisão: (a) o erro da CONTRATADA na estimativa da carga efetiva decorrente de premissa própria, e não de alteração normativa; (b) a variação de créditos resultante de suas escolhas de fornecedores; e (c) os efeitos da Emenda Constitucional nº 141/2026, da Lei Complementar nº 214/2025 e da Lei nº 14.973/2024 já conhecidos na data da apresentação da proposta.

[__].5. A liquidação fica condicionada à apresentação de documento fiscal com o destaque do IBS e da CBS e as informações exigidas para as compras governamentais, nos termos da legislação.

[__].6. A revisão que implique reprogramação da planilha orçamentária ou do BDI observará as normas do Contrato de Repasse nº 953391/2023/MTUR/CAIXA e dependerá da anuência do concedente, quando exigida.

CLÁUSULA [__] – DA JORNADA DE TRABALHO (Modelo B da ON PGM nº 002/2026, adaptado)

[__].1. A CONTRATADA observará a duração do trabalho e o repouso semanal remunerado previstos no art. 7º, XIII e XV, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 141/2026, e o cronograma de seu art. 6º, sem redução salarial.

[__].2. O preço proposto contempla a jornada de 42 (quarenta e duas) horas semanais com escala 5x2 a partir de 16/12/2026 e de 40 (quarenta) horas semanais a partir de 16/12/2027, inclusive seus reflexos no cronograma físico-financeiro, não cabendo reequilíbrio econômico-financeiro por esses fatos, já vigentes na data da apresentação da proposta.

[__].3. Escala diversa da 5x2 dependerá de convenção ou acordo coletivo que a autorize, apresentado à fiscalização antes de sua adoção.

[__].4. É vedado utilizar as horas reduzidas para exigir dos empregados alocados atividades não previstas no contrato.

[__].5. A CONTRATADA apresentará, com cada medição, a relação dos empregados alocados na obra, a escala e o controle de jornada, além da comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS – itens a acrescentar (Modelo E da ON PGM nº 002/2026, adaptado; na matriz de riscos do edital, se houver, ou como cláusula de alocação de riscos do contrato)

Risco	Descrição	Alocação	Tratamento
Transição tributária IBS/CBS	Variação da carga efetiva por fixação de alíquotas, redutor ou cronograma normativo posterior à proposta	CONTRATANTE (para mais ou para menos)	Revisão pela cláusula de transição tributária
Estimativa da carga efetiva	Erro de premissa própria ou gestão de créditos	CONTRATADA	Sem revisão
Jornada da EC nº 141/2026	Custos das fases de 42 h e 40 h semanais	CONTRATADA, por já vigente na data da proposta	Sem reequilíbrio
Desoneração da folha	Redução e extinção da CPRB (Lei nº 14.973/2024)	CONTRATADA, por prevista em lei anterior à proposta	Sem reequilíbrio

d) Execução contratual. A Secretaria gestora e a fiscalização deverão observar que: (i) nas aquisições do Município, a alíquota do IBS é a da data do pagamento, de modo que medições de dezembro de 2026 pagas em 2027 já se sujeitam ao regime de 2027, recomendando-se liquidação e pagamento tempestivos (enunciado 7); (ii) a fiscalização verificará mensalmente o cumprimento da nova jornada e das obrigações trabalhistas e previdenciárias, com registro nos autos (enunciado 21; Lei nº 14.133/2021, art. 121, §§ 2º e 3º); (iii) permanecem as retenções do INSS (11%, ou 3,5% para empresas sujeitas à CPRB, enquanto esta existir), do ISS e do Imposto de Renda, não havendo retenção de IBS/CBS pelo Município (Seção II, item 6); e (iv) eventual pedido de reequilíbrio tributário seguirá o regime geral da Lei nº 14.133/2021 (arts. 124, II, "d", e 134), por se tratar de proposta posterior a 16/01/2025 (enunciado 18), exigida a comprovação da carga tributária efetiva.

Por fim, a Nota Técnica PGM nº 05/2026 disciplina a pesquisa de preços nas aquisições de bens e não se aplica diretamente a esta contratação, cujo valor estimado provém de tabelas de referência de obras e foi herdado da licitação fracassada. Suas diretrizes de cautela — premissa tributária expressa, com fonte e data — devem orientar a manifestação técnica referida no item "a".

III – Conclusão:

Ante o exposto, a nosso juízo, com base no que fora justificado e documentado, estão presentes os requisitos fáticos e legais para a excepcional dispensa de licitação, com fundamento nos art. 75, inciso III, "a", da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual somos da opinião que **há viabilidade jurídica para a pretendida contratação direta**, cujo procedimento deve observar, ainda, as disposições da Instrução Normativa Seges nº 67/2021.

No mais, diante da documentação juntada, observa-se que foram mantidas integralmente todas as condições e exigências estabelecidas no edital anterior. Ressalvam-se apenas as cláusulas de execução e de alocação de riscos indicadas no tópico II.1, impostas por normas supervenientes de observância obrigatória, que não alteram o objeto, a habilitação, o critério de julgamento nem o valor máximo.

A viabilidade jurídica ora reconhecida fica **condicionada**, antes da publicação do aviso de contratação direta, a: (a) juntada da manifestação técnica da engenharia referida no item II.1, "a", declarando o período de execução e, se alcançado o exercício de 2027, a suficiência do valor estimado herdado diante da transição tributária, da desoneração da folha e da jornada da EC nº 141/2026, com memória de cálculo; (b) inserção, nas minutas de edital e de contrato, das cláusulas transcritas no item II.1, "c", mantidos o objeto, as exigências de habilitação, o critério de julgamento e o valor máximo de R$ 1.606.816,98.

A análise contida neste parecer, obviamente, é restrita às questões jurídicas do procedimento, a teor do disposto no parágrafo único do art. 53, da Lei Federal nº. 14.133/21, não incluindo aqui análise quanto aos elementos técnicos e àqueles de ordem financeira e orçamentária.

É o parecer. S.M.J.

São Cristóvão/SE, 12 de novembro de 2026.

Jose Robson Almeida Santos
Procurador Geral do Município