



TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Ofício nº 657/2026 – GABPRES
SGD: 2026/38969/015408

Palmas, 01 de abril de 2026.

Ao Ilustríssimo Senhor
JAX JAMES GARCIA PONTES
Procurador-Geral do Estado
Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins
Palmas – TO

Assunto: **Encaminhamento do Processo nº 2026/38960/000238**

Senhor Procurador-Geral,

Após cumprimentá-lo cordialmente, em atenção ao PARECER JURÍDICO Nº 125/2026/SAJUR, lavrado pela Superintendência de Assuntos Jurídicos desta Agência, sirvo-me do presente para encaminhar os autos em epígrafe, para os procedimentos subsequentes.

Atenciosamente,

TÚLIO PARREIRA LABRE
Presidente

Rod. TO-010, km 1, lote 11, setor leste, CEP 77006-210 – Palmas/TO | (63) 3218-7101
Site: www.aget.to.gov.br E-mail: gabpres@aget.to.gov.br

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: Túlio Parreira Labre EM 4/1/2026 3:13:20 PM

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: DFF4E0650253E23C | SGD:2026/38969/015408



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

PROCESSO Nº : 2026 38960 000238
INTERESSADO : AGÊNCIA DE TRANSPORTES, OBRAS E INFRAESTRUTURA
- AGETO
ASSUNTO : CONCORRÊNCIA – EMPREITADA – MENOR PREÇO

PARECER “SCE” Nº. 176/2026

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/21. OBRA PÚBLICA. CONCORRÊNCIA. MAIOR DESCONTO. EMPREITADA. DECRETO Nº 6.606/23. PELO PROSSEGUIMENTO. CARÁTER OPINATIVO DA MANIFESTAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pela Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura – AGETO na modalidade Concorrência, do tipo menor preço, visando a “Contratação de empresa para execução das obras de implantação da pavimentação asfáltica, contemplando a execução das Obras de Arte Especiais e Corrente (OAE e OAC), trecho Setor Maria Rosa ao Assentamento São João, com extensão de 13,80km”. (fl. 1622)

O procedimento está acompanhado de vasta documentação, cujo teor será explorado ao longo da fundamentação do parecer.

É o que interessa relatar.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Inicialmente, ressalta-se, à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º da Lei Complementar nº 20/99, que incumbe a este órgão de representação estadual prestar consultoria, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a seara da conveniência e da oportunidade da atuação



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

administrativa pertinente ao juízo discricionário do administrador, nem analisar aspectos eminentemente técnicos.

Ademais, destaca-se que este parecer é meramente opinativo, de caráter obrigatório, porém não vinculante¹, tomando por base exclusivamente os elementos que, até a presente data, constam nos autos do processo administrativo em questão e considerando a vedação constitucional de recusar fé aos documentos públicos (art. 19, II, da CRFB) e a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos consubstanciados nos documentos expedidos pelas autoridades públicas que instruem os presentes autos. Logo, parte-se da premissa de que todo o trâmite foi realizado dentro dos parâmetros legais, de forma hígida e justificada.

Tecidas tais considerações preliminares, parte-se para a análise do pleito.

3. FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

O ato inaugural do procedimento licitatório é o Documento de Formalização da Demanda-DFD. É ele que identifica a necessidade da administração que precisa ser atendida por meio da aquisição de um bem ou serviço.

O art. 12 da Lei nº 14.133/21 indica que a partir do documento 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.

O DFD deve conter, além da necessidade a ser atendida, a estimativa de quantitativo e a periodicidade, até quando a compra ou serviço deve ser finalizado e se a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual.

Tal documento deve ser assinado pelo responsável pela área solicitante.

O DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD foi acostado (fls. 1622/1627).

¹ “em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, insira no processo de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações” (Acórdão nº 128/2009, da 2ª Câmara, TCU).





Subprocuradoria de Consultoria Especial

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/21 conferiu ênfase à fase preparatória. Tem-se a ideia de que qualidade da atuação nesta etapa tende a garantir uma fase externa despida de maiores problemas, uma boa seleção do objeto licitado e do contratante e uma efetiva execução do contrato (HEINEN, Juliano, 2023, p.151).

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 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 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 nº 14.133/21.

A Pasta faz referência ao PCA no subitem 3.4 do DFD (fl. 1624), no item 2 do ETP (fl. 1630), e no item 8.3 do TR (fl. 1666).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/21, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento². À frente explorar-se-á os

² 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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

seus principais elementos.

4.1 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR-ETP

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 nº 14.133/21 (cuja leitura pormenorizada se indica), apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP.

Alguns dos itens do referido parágrafo são indispensáveis à confecção do ETP, quais sejam:

- A descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- 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;
- 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;
- Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

Note-se que o ETP que não contiver os elementos descritos acima está eivado de vício insuperável e deverá ser retificado.

juízo 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.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

Quanto aos demais elementos enunciados no § 1º do art. 18, quando o ETP não os contemplar, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas que abarquem cada um deles.

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP foi colacionado (fls. 1628/1653).

a) Necessidade da contratação, definição do objeto e levantamento de mercado

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.

A necessidade da contratação está exposta no item 1 do ETP (fls. 1629/1630).

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 à necessidade administrativa.

O levantamento de mercado foi mencionado no item 4 (fl. 1635).

Lembra-se que deve a Pasta indicar a melhor solução que atenda à Administração diante das práticas de mercado indicadas e não se refira unicamente à estimativa de preço.

Relativamente à descrição do objeto, 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.

Os itens 5.4 do ETP (fl. 1636) contêm a descrição e o quantitativo do objeto, que não cumpre à assessoria jurídica perquirir.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a técnica e a discricionariedade para definição das soluções.

b) Estimativa de quantitativos

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo pretendido para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

Nessa etapa a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Note-se que os instrumentos que deram suporte à conclusão pelo quantitativo são anexo essencial do ETP, nos termos do § 2º do art. 18 da NLLC.

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.

O item 6 do ETP (fls. 1637/1642) traz o quantitativo estimado, salientando que a quantidade real estará no Projeto Básico e nos projetos arquitetônicos.

Ainda, é imprescindível que sejam colacionados os documentos que embasaram o quantitativo almejado.

c) Estimativa do valor

Conforme registrado no item 5.1 desta manifestação, o art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/21 determina que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter a estimativa do valor da contratação, acompanhada de preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

É importante apontar que o art. 18, § 1º, VI da NLLC exige uma estimativa preliminar de valor. Ela não deve ser confundir com a pesquisa de preço destinada a balizar todo o procedimento, mas se trata de uma avaliação prévia até para que se possa concluir pela viabilidade ou não da solução indicada no ETP.





Subprocuradoria de Consultoria Especial

Não se trata de uma pesquisa mercadológica propriamente dita, mas sim uma simples estimativa do valor da contratação, a partir de uma pesquisa com os dados disponíveis ao público³.

No item 7 do ETP (fl. 1642), a Pasta traz o custo estimado da contratação, informando:

7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (Inciso VI do § 1º Art. 18, da Lei Federal 14.133/2021).

7.1. A estimativa do valor da contratação foi definida com base no Projeto Executivo, o qual contempla todos os elementos técnicos, memoriais descritivos e planilhas orçamentárias que instruem o processo licitatório. O valor estimado é **R\$ 34.611.957,68** (trinta e quatro milhões e seiscentos e onze mil e novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e oito centavos), conforme **Documento de SGD nº 2026/38969/006492, mais especificamente as folhas 1.308 a 1.616.**

7.2. Todas as informações referentes a valores orçamentários, planilhas de detalhamento, composições de custos, memoriais descritivos e demais peças técnicas consta no referido documento mencionado acima, e estes são de responsabilidade integral dos profissionais que os elaboraram, devidamente respaldados por suas respectivas **ARTs – Anotações de Responsabilidade Técnica as folhas 1.617 a 1.618 dos autos do processo**, em conformidade com a legislação profissional vigente.

7.3. Conforme planilhas orçamentárias acima apresentadas.

d) Parcelamento do objeto

Via de regra, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme se extrai da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União⁴, que agora foi integrada à sistemática da NLLC:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)

V - atendimento aos princípios: (...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e

³ Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Disponível em <<https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/minutas-checklists/Manual-de-Fase-Preparatoria-da-Contratacao-Publica-Revista-e-Ampliada-2-Ed.pdf>>.

⁴ SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

economicamente vantajoso.

Por outro lado, há situações em que a própria lei restringe a possibilidade de parcelamento do objeto. No caso de compras, por exemplo, não será aplicado o parcelamento quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; ou o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; ou o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo (art. 40, 3º da Lei nº 14.133/21).

No caso dos serviços, a aplicação do princípio do parcelamento deve considerar a responsabilidade técnica; o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (art. 47, § 1º).

Enfim, há uma predileção legal pelo parcelamento do objeto licitado, o que amplia a competição e, em regra, resulta em contratação mais vantajosa. Todavia, há situações em que o parcelamento do objeto pode implicar desvantagem para a Administração ou mesmo inviabilizar a solução.

Destarte, a avaliação acerca do parcelamento perpassa por análise da área técnica. Caso ele não seja viável, é indispensável a pormenorização e autuação de justificativa explícita.

Em análise, a área técnica da Pasta manifestou-se no item 8 do ETP (fls. 1642/1643), aduzindo que:

8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO (Inciso VIII do § 1º do Art. 18, da Lei Federal 14.133/2021)

8.1. Após análise técnica e considerando as características da obra, verificou-se a inviabilidade de parcelamento do objeto, pois o objeto em questão constitui um sistema rodoviário contínuo e interdependente, cujo desempenho e funcionalidade dependem da

Rod. TO-010, km 1, lote 11, setor leste, CEP 77006-210 – Palmas/TO | (63) 99963-2060
Site: www.aget.to.gov.br E-mail: licitacao@aget.to.gov.br

Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: JOSIVALDO DE SOUSA COSTA EM 13/02/2026 11:06:28

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: Victor Gustavo Teixeira de Sousa EM 13/02/2026 09:21:56

EXISTEM MAIS 2 SIGNATÁRIOS, NA PÁGINA DE ASSINATURA

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: F8B4797D02474A8 | SGD:2026/38969/006110

P.



TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



execução integrada de todas as etapas. A fragmentação poderia comprometer a homogeneidade técnica, a compatibilidade entre os trechos e o desempenho global do pavimento e das estruturas, além de dificultar o controle de qualidade e a fiscalização.



ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: Livia Ferraz Tenório EM 4/24/2026 5:06:58 PM

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 1A9E855F0259E806 | SGD:2026/09069/028478



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

Nota-se, portanto, que há justificativa para a ausência de parcelamento.

e) Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. Diante disto, o Capítulo IV do Decreto nº 6.066/23 regulamentou a elaboração do mapa de riscos e também da matriz de risco, dando definições e parâmetros.

Trata-se de documento sem cujo jurídico e que depende do crivo técnico do demandante.

O Mapa de Risco foi acostado (fls. 1646/1652). **A Matriz de Risco não foi localizada, devendo ser juntada aos autos.**

f) Sigilo do orçamento

A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, o que se admite desde que justificadamente, conforme estabelece o art. 24, da Lei nº 14.133/21, que é repetido pelo art. 104 do Decreto 6.066/23⁵.

De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI da NLLC, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

Diante disto, optou-se pela publicidade do orçamento no item 2.2 do edital (fl. 1760) e na JUSTIFICATIVA Nº 09/2026/GELOC (fls. 1882/1884).

g) Posicionamento conclusivo sobre a solução e aprovação pelo ordenador de despesa

O inciso XIII do art. 18 da NLLC demanda posicionamento

⁵ Art. 104. O orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, mediante justificativa da autoridade competente, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Tal posicionamento consta expressamente no item 13 do ETP (fls. 1645/1646).

Ademais, nos termos do § 1º do art. 36 do Decreto nº 6.898/25, o ETP deve ser avaliado e aprovado pelo ordenador de despesa para fins de justificação e aprovação. Assim, afigura-se indispensável a aprovação do ETP pela autoridade competente.

Tal consentimento deve abarcar todos os demais elementos que vieram a integrar este artefato, erratas e demais documentos, vez que fazem parte do estudo técnico.

A assinatura do ordenador de despesas consta pendente, devendo ser sanada tal irregularidade.

4.2 PROJETO BÁSICO

O Projeto Básico é o 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 (art. 6º do art. 14.133/21).

O mesmo artigo de lei enuncia os elementos essenciais do Projeto Básico:

- 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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados 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;

Pondere-se que o Projeto Básico de engenharia é um artefato eminentemente técnico. Sua elaboração atine ao profissional com formação específica para a área.

Assim, enunciam-se as condicionantes anteriores, a fim de indicar os elementares do projeto, de sorte a orientar o responsável, que deverá verificar o atendimento dos incisos segundo sua expertise, vez que a Assessoria Jurídica não possui este mister.

No caso em comento, a Pasta de origem providenciou Termo de Referência (fls. 1654/1721). Todavia, por se tratar de obra de engenharia é necessário que a Pasta identifique explicitamente o Projeto Básico, bem como todos os seus elementos, destacados anteriormente conforme definições do art. 6º da Lei nº. 14.133/21.

Note-se que os elementos do PB são aqueles já descritos no art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/21, que fora transcrito anteriormente. Assim, é imprescindível que a área técnica verifique o documento identificado se trata de fato de um PB e se ele contém os elementos necessários àquele artefato que, novamente, estão transcritos da lei retro. A título elucidativo, a Advocacia-Geral da União em sua página destinada a modelos de documentos da Lei nº 14.133/21 descreve:



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- **Termo de Referência Obras e Serviços de Engenharia - Pregão e Concorrência Lei 14.133 (dez/2023)** (Obs1: Trata-se de documento jurídico que deve constar de todos os objetos, comuns ou especiais. Já o Projeto Básico é documento de engenharia que deve ser elaborado pela área técnica, quando for o caso, e não há modelo. Obs2: o título e a nota de rodapé que restringem sua utilização apenas a pregão e serviços comuns de engenharia estão equivocados e serão corrigidos)

Ainda quanto ao Projeto Básico, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 632/2012 – Plenário) possui julgado no qual indica que devem ser observadas as orientações constantes na OI IBR 01/06 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop), as quais indicam elementos mínimos que devem constar nos projetos básicos de obras públicas.

Ademais, considerando tratar-se de obra de infraestrutura, recomenda-se que a origem verifique a necessidade de juntar aos autos documentação pertinente quanto a licenciamento ambiental/dispensa e condicionantes, bem como registro de providências relativas a interferências e autorizações correlatas, quando aplicáveis, sem prejuízo da análise técnica pelos setores competentes.

O mesmo se afirma quanto ao Projeto Executivo. Recomenda-se que a Pasta manifeste-se expressamente acerca da existência e da identificação integral desse documento nos autos, nos termos da Lei nº 14.133/2021, que o conceitua como “conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes”.

Quanto a demais elementos formais, tem-se:

a) Natureza do objeto da licitação

Segundo se lê do item 1 do objeto do Projeto - TR, trata-se de “Contratação de empresa especializada em construção civil, com fornecimento de mão de obra e materiais, para execução da obra do Centro Especializado em Reabilitação (CER III) na cidade de Dianópolis” (fl. 442).



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

Sendo atividade privativa de engenheiro ou arquiteto, é necessário que haja profissional com a formação adequada, que subscreva o artefato.

Assim, os artefatos técnicos devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado e é indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica e identificação e assinatura do autor em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos (TORRES, Rony C. L. de, 2023, p. 174), o que se recomenda.

Indica-se, portanto, a necessidade de se verificar se os documentos técnicos estão devidamente assinados por profissionais habilitados, consoante disposto.

b) 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.

O art. 67 da Lei nº 14.133/21 elenca os documentos que podem ser exigidos na aferição da qualificação técnica. Note-se que a lei definiu rol taxativo de artefatos aptos a demonstração de tal qualificação (TORRES, Rony Charles Lopes de, 2023, p. 392).

No caso em epígrafe, as exigências de qualificação técnica são especificadas no subitem 12.5 a 12.6 do Termo de Referência (fls. 1670/1673). Mencione-se que tais exigências só podem ser aquelas estritamente necessárias ao cumprimento dos deveres contratuais pretendidos, consoante exposto no art. 67 da citada lei⁶.

Ressalta-se que as exigências de qualificação técnica deverão ser restritas às parcelas de maior relevância segundo definição legal (art. 67, §1º, Lei 14.133/21). Sendo assim, é imprescindível que se identifique as parcelas de maior relevância.

Ademais, ao inserir nos documentos licitatórios a comprovação de capacidade técnica como requisito indispensável à habilitação dos licitantes, faz-se

⁶ “As exigências na fase de habilitação devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, de sorte a proteger a Administração Pública de interessados inexperientes ou incapazes para prestar o serviço desejado”. Acórdão 7329/2014-Segunda Câmara.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

necessário que a Administração Pública indique no procedimento os motivos dessa exigência e inclua a explicitação técnica de que os parâmetros fixados são adequados e suficientes, assegurando-se de que o requisito não restringe o caráter competitivo do certame (HEINEN, Juliano, 2023, p.151).

c) Participação de consórcios

O TR permitiu a participação de empresas em consórcio no item 23 (fl. 1695), seguido da devida justificativa disposta no item 23.2 (fl. 1696).

Havendo motivação explícita quanto a esta escolha em cumprimento ao art. 15 da NLLC, não cabe à Procuradoria Geral do Estado tutelar o mérito administrativo.

d) Aprovação pelo ordenador de despesa

Nos termos do § 1º do art. 36 do Decreto nº 6.898/25, o Projeto Básico é avaliado e aprovado pelo ordenador de despesa para fins de justificação e aprovação. Assim, afigura-se indispensável a aprovação pela autoridade referida.

Assim, afigura-se indispensável a aprovação pela autoridade referida, sobretudo porque o ato de aprovar o termo de referência e de autorizar a contratação funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo de licitação, não representando mera formalidade (TCU, Acórdão 3881/17 – Primeira Câmara).

A Assinatura do Presidente da AGETO consta pendente, devendo ser providenciada.

5. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

Quanto ao orçamento estimado, para obras e serviços de engenharia, tem-se o disposto da Lei nº 14.133/21:

Art. 23. (...)

[...]

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

O método de estimativa para preços referenciais deverá considerar precipuamente a ordem insculpida acima.

Ademais, quanto ao orçamento, cumpre ressaltar que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas (Súmula nº 258 do TCU).

O item 13 do TR consigna o seguinte (fl. 1677):





Subprocuradoria de Consultoria Especial

13. DOS VALORES ESTIMADOS**13.1. ESCOLHA DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA**

13.1.1. A estimativa do valor da contratação foi definida com base no Projeto Executivo, o qual contempla todos os elementos técnicos, memoriais descritivos e planilhas orçamentárias que instruem o processo licitatório. O valor estimado é **R\$ 34.611.957,68** (trinta e quatro milhões e seiscentos e onze mil e novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e oito centavos), conforme **Documento de SGD nº 2026/38969/006492, mais especificamente as folhas 1.308 a 1.616.**

13.1.2. Todas as informações referentes a valores orçamentários, planilhas de detalhamento, composições de custos, memoriais descritivos e demais peças técnicas consta no referido documento mencionado acima, e estes são de responsabilidade integral dos profissionais que os elaboraram, devidamente respaldados por suas respectivas ARTs – **Anotações de Responsabilidade Técnica as folhas 1.617 a 1.618 dos autos do processo**, em conformidade com a legislação profissional vigente.

13.1.3. A planilha de orçamento detalhado do custo global da obra (conforme Art. 6º, XXV, alínea f, da Lei 14.133/21), cronograma, projetos e memorial descritivo serão disponibilizados conforme definido em edital e seus anexos, e podem ser obtidos por meio do endereço eletrônico <https://www.to.gov.br/ageto>, conforme Art. 25º, § 3º da Lei 14.133/21.

13.2. APURAÇÃO DO VALOR FINAL

13.2.1. A Estimativa de valor final de contratação está em conformidade com o Orçamento apresentado pelo Responsável Técnico Orçamentista, o qual apresenta as cotações e parecer final no **Documento de SGD nº 2026/38969/006492, mais especificamente as folhas 1.308 a 1.616.**

Note-se que o Decreto Estadual 6.606/23 dispõe:

Art. 288. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, além das disposições deste Decreto, será aplicado o Decreto Federal no 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, para a definição do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o §2º do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

(...)

§2º Na eventualidade dos serviços ou insumos não estarem nos sistemas SINAPI e SICRO, pode-se adotar preços referenciais provenientes de outros sistemas mantidos por órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, bem como a utilização de preços referenciais de organizações privadas, tais como as Tabelas de Composições de Preços para Orçamentos (TCPO), Informativo SBC.

A Pasta juntou documentos de orçamento estimado e composição de preços às fls. 1318/1616, não sendo sindicáveis por esta PGE.

Recomenda-se que a Pasta consigne expressamente a metodologia adotada para a estimativa do orçamento de referência, de acordo com



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

a ordem preferencial prevista na legislação, com indicação sucinta das bases e premissas utilizadas (sistema(s) de custos, data-base, memórias/quantitativos, BDI e encargos, bem como tratamento de eventuais itens não contemplados nos sistemas oficiais), devendo o processo estar instruído com o orçamento estimado e os respectivos elementos de suporte, inclusive com a juntada aos autos de todos os documentos utilizados na pesquisa de preços, bem como com motivação objetiva de que foi observada a ordem legal de formação de preços e o disposto no art. 288 do Decreto Estadual nº 6.606/2023.

Ainda que os projetos tenham sido elaborados por terceiro, eles devem passar pelo crivo de aceitabilidade da Administração e a metodologia da elaboração dos orçamentos deve ser verificada pela Pasta competente, o que se recomenda que seja feito, com manifestação expressa.

Ademais, quanto ao orçamento, cumpre ressaltar que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas (Súmula nº 258 do TCU).

6. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/21, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

Em que pese haver previsão na fase de planejamento, a Lei de Licitações também menciona a necessidade de disponibilidade orçamentária no momento da contratação em seu art. 105, que trata da duração dos contratos.

No Estado do Tocantins, o Decreto nº 7.089/2029, que dispõe sobre a execução orçamentária para o exercício, elencou os documentos essenciais ao ato inicial e à continuidade do procedimento de execução de despesa:

Art. 24. O ato de autorização e a continuidade do procedimento de execução de despesa dependem:

I – De Detalhamento da Dotação Orçamentária – DD, emitido por meio do SIAFE-TO, ou declaração orçamentária, quando se tratar de recursos relativos aos exercícios seguintes, para efeito de comprovação da disponibilidade de crédito orçamentário;

II – Da autorização do ordenador de despesa, na conformidade



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

do Anexo II a este Decreto;

III – De manifestação prévia sobre a disponibilidade orçamentária da Secretaria do Planejamento e Orçamento;

IV – De ciência e análise do Grupo Gestor para Equilíbrio do Gasto Público sobre a projeção de dispêndios do exercício, observado o princípio da anualidade orçamentária (...)"

Assim, está presente a Autorização do Ordenador de Despesas, na forma do Anexo II do citado decreto (fl. 1888), bem como o Detalhamento de Dotação (fl. 1886) e a Declaração de Disponibilidade Orçamentária Nº 23/2026/DFIN (fl. 1887).

Não se verificou nos autos o parecer definitivo do Grupo Gestor para Equilíbrio do Gasto Público e a manifestação da SEPLAN, devendo ser providenciados.

7. MINUTA DO EDITAL

O artigo 25 da Lei nº 14.133/21, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21, exige que a fase preparatória seja instruída com 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;
- Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

As exigências de qualificação econômico-financeira encontram-se motivadas (fls. 1882/1883), bom como a admissão de consórcio para o procedimento (fl. 1696).

Por sua vez, não se identificou justificativa específica para as exigências de qualificação técnica, recomendando-se que a Pasta a apresente de forma expressa.

A minuta do edital e seus anexos foram juntados (fls. 1758/1881).



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

a) Previsões da Lei nº. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133/21 inovou ao abordar o tratamento diferenciado a ser conferido às MEs e EPPs.

Para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06, o art. 4º da NLLC dispôs que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em duas situações. A primeira em relação a licitações que envolvam item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte e a segunda, 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 do art. 4º, que tratam dos mecanismos para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

b) Apresentação das propostas e documentos de habilitação

O sistema normativo estatuído pela Lei nº 14.133/21 reformou a ordem das fases do procedimento licitatório. Leia-se:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – Preparatória;

II – de divulgação do edital de licitação;

III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV – de julgamento;

V – de habilitação;

VI – recursal;

VII – de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Quanto à habilitação, tem-se:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

[...]

II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;

Em suma: a fase de habilitação sucede a apresentação das propostas e o julgamento. Ademais, a apresentação dos documentos de habilitação apenas será exigida em relação ao licitante vencedor do certame.

No quadro de informações do Edital esclareceu-se que a ordem das fases será a ordinária, do art. 17, citado.

Assim, seguiu-se preferência legal de postergar a fase de habilitação.

c) Vigência contratual

O art. 105 da Lei 14.133/21 assinala que a duração dos contratos será prevista em edital e deverá ser observada, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como previsão no plano plurianual, quando ultrapassar um exercício financeiro.

Os prazos de vigência e execução do contrato estão registrados no item 25 do TR (fl. 78) e na cláusula décima segunda da Minuta do Termo de Contrato (fl. 1863).

d) Preço máximo para itens unitários

Finalmente, no que concerne ao edital, indique-se o necessário atendimento à Súmula nº 259 do Tribunal de Contas da União quanto aos preços máximos:

“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

e) Anexos do Edital

Consoante já mencionado, é imprescindível que a pasta identifique os artefatos de uma obra pública segundo a Lei de Licitações.

Assim, o prosseguimento do processo depende da especificação do Projeto Básico e seus elementares, descritos no inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/21.

O PB é elemento do edital de licitação:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Enfim, reitera-se a necessidade de identificação precisa de todos os projetos (básico e executivo), bem como de seus elementos, que deverão acompanhar o edital de licitação.

8. TERMO DE CONTRATO

As cláusulas necessárias dos contratos administrativos estão expressamente no art. 92 da Lei nº 14.133/21:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - O objeto e seus elementos característicos;

II - A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - A legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - O regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - O preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - Os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - Os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - A matriz de risco, quando for o caso;

X - O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - O prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI – A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII – A obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII – O modelo de gestão do contrato, observados os requisitos



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

definidos em regulamento;

XIX - Os casos de extinção.

Considerando as diretrizes estabelecidas no referido normativo, recomenda-se que, na minuta de contrato (fls. 1849/1880), seja observado o cumprimento integral das disposições previstas no normativo.

Ressalta-se que o art. 313, §1º, Decreto estadual nº 6.606/23, estatui:

Art. 313. [...] §1o No recebimento definitivo de obras, para fins de possibilitar o pagamento referente à última medição, sem prejuízo da observância das demais cláusulas contratuais, legalmente estabelecidas, deverá ser exigida a baixa da matrícula no Cadastro Específico do INSS (CEI) ou no Cadastro Nacional de Obras (CNO).

Não foi encontrada a referida obrigação, o que ora se recomenda.

Imperativo destacar que o termo de referência, o edital de licitação e a minuta de contrato são intercomunicáveis e complementares. Assim, previsões presentes em algum dos instrumentos são suplementadas por disposições constantes nos demais de forma que eles possuem dependência intrínseca.

Neste diapasão, é fundamental que a origem verifique nos instrumentos a correspondência entre o objeto descrito em cada um dos expedientes e a necessidade da administração, com revisão precisa dos valores orçados, medidas indicadas, objetos descritos e demais informações complementares, posto que segundo o TCU não se admite discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame (Acórdão nº 531/17 – Plenário).

9. OBRA PÚBLICA

Quando o objeto da licitação é obra pública ou serviço especial de engenharia, ele atrai a modalidade concorrência:

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

[...]

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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Escolhido o método do maior desconto (fl. 1668), o julgamento considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no Edital (art. 34, caput da Lei nº 14.133/21).

Especificamente quanto à concorrência, ela segue o rito procedimental comum da Lei nº 14.133/21 (art. 29), que está insculpido no art. 17 e seguintes da NLLC.

Quanto ao regime de execução, tem-se o seguinte:

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

(...)

I – Empreitada por preço unitário;

A empreitada por preço unitário é a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas (art. 6º, XXVIII da Lei nº 14.133/21). No item 9.1 do TR (fl. 1668) consta que esse regime de execução foi selecionado.

Faz-se a necessidade de ser colacionada melhor justificativa para escolha do regime.

10. DEMAIS FORMALIDADES

a) Designação dos agentes públicos

Os arts. 7º e 8º da Lei nº. 14.133/21 abordam a designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei (indica-se a leitura pormenorizada dos dispositivos, posto que há impedimentos relevantes).

Especificamente no § 1º do art. 7º traz-se a necessidade de observância do princípio da segregação de funções, com proibição da escolha do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

É importante destacar ainda a premissa de gestão por competências. Isto é, os agentes designados para participarem do procedimento deverão ter expertise compatível com a atribuição incumbida e deverão ser



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Subprocuradoria de Consultoria Especial

preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração⁷.

Foi acostado aos autos a Portaria AGETO nº 17/2026, de 03 de fevereiro de 2026, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 6.993 (fl. 1752), a qual designa os servidores para atuarem como Agentes de Contratação e institui a Comissão de Contratação.

b) Publicidade do edital, do termo de contrato e da ata de registro de preços

Destaque-se 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 Estado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/21.

Ademais, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/21.

11. CONCLUSÃO

Tendo em conta a fundamentação posta e considerando a atribuição da Procuradoria constante no art. 53, caput, da Lei nº 14.133/21, que não comporta manifestação sobre mérito administrativo e nem sobre aspectos técnicos atinentes ao certame, entende-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do procedimento, **desde que atendidas as recomendações esposadas no bojo deste parecer, bem como aquelas apontadas pelo setor jurídico da Pasta demandante, que não cumpre repetir no corpo desta manifestação.**

É o parecer, o qual submete-se à consideração superior.

Subprocuradoria de Consultoria Especial, Palmas, 24 de abril de 2026.

LÍVIA FERRAZ TENÓRIO
PROCURADORA DO ESTADO

⁷ Quando o texto legal menciona que o procedimento deverá seguir “preferencialmente” aquela regra, fica claro que não se trata de uma determinação insuperável. Por outro lado, exige-se maior esforço argumentativo, isto é, uma motivação substanciada, a fim de que se justifique a superação da preferência legal. Há maior ônus argumentativo.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADOPraça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias
S/N – Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-020
Tel.: +55 63 3045 - 8000 – www.pge.to.gov.br
E-mail: gabinete@pge.to.gov.br

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

PROCESSO Nº : 2026.38960.000238
INTERESSADO : AGÊNCIA DE TRANSPORTES, OBRAS E INFRAESTRUTURA - AGETO
ASSUNTO : CONCORRÊNCIA – EMPREITADA – MENOR PREÇO

DESPACHO “GAB/DIGITAL” Nº 82/2026 – Aprovo a manifestação exarada no Parecer “SCE” nº 176/2026 (fls. 1911/1935), emitido pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, que após análise, opinou pelo prosseguimento do feito, desde que atendidas previamente as recomendações elencadas na aludida peça opinativa, bem como aquelas apontadas pelo setor jurídico da Pasta, nos termos da promoção da Especializada.

Encaminhem-se os autos ao **Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura - AGETO**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Palmas, 27 de abril de 2026.

JAX JAMES GARCIA PONTES
Procurador-Geral do Estado



ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: JAX JAMES GARCIA PONTES EM 4/27/2026 12:08:56 PM

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 374C4B62025A2C42 | SGD:2026/09069/028702