

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

1. Cuida-se do exame jurídico do processo licitatório instaurado pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – FMRH de Caçu/GO, na modalidade **Pregão Eletrônico FMRH nº 001/2026**, tipo menor preço por item, visando à **contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de geomembrana lisa de Polietileno de Alta Densidade (PEAD), com espessura de 1,00 mm, destinada à impermeabilização da trincheira e da lagoa de tratamento de lixiviados, bem como para o fornecimento de materiais destinados aos sistemas de drenagem de águas pluviais, lixiviados/percolados e gases, necessários à implantação do Aterro Temporário de Pequeno Porte do Município de Caçu/GO.**

2. O objeto foi estruturado em 9 (nove) itens, com julgamento e adjudicação individualizados: o **Item 01**, correspondente ao fornecimento e instalação de 7.047,00 m² de geomembrana de PEAD, classificado como serviço comum de engenharia e executado sob o regime de empreitada por preço unitário; e os **Itens 02 a 09**, correspondentes ao fornecimento de materiais destinados aos sistemas de drenagem (anéis e tampa de concreto, canaletas meia-cana, pedra britada nº 2, pedra de mão, tela de arame galvanizado e tubos coletores de PVC), classificados como bens comuns. Os serviços de terraplanagem, escavação, preparação da base e execução dos sistemas de drenagem serão realizados diretamente pelo Município, com equipe e maquinário próprios.

3. O valor total estimado da contratação é de **R\$ 440.067,69 (quatrocentos e quarenta mil, sessenta e sete reais e sessenta e nove centavos)**, sendo R\$ 357.635,25 (trezentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco reais e vinte e cinco centavos) referentes ao Item 01 e R\$ 82.432,44 (oitenta e dois mil, quatrocentos e trinta e dois reais e quarenta

e quatro centavos) referentes aos Itens 02 a 09.

4. Foram juntados ao processo os seguintes documentos principais: Documento de Formalização da Demanda (DFD Protocolo nº 11952/2026), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Projeto Básico de Engenharia do Aterro Temporário de Pequeno Porte, planilhas orçamentárias, memórias de cálculo e cronograma físico-financeiro, indicação de dotação orçamentária, Minuta do Edital e seus anexos (Declaração Conjunta, Modelo de Proposta e Minuta do Contrato Administrativo), além de documentos acessórios.

5. É o relatório. Passa-se à análise.

FUNDAMENTAÇÃO

Considerações preliminares

6. De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

8. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, assevera *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

10. Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer. Ou seja, não é vinculante.

11. Por fim, pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

Regularidade da autuação do processo

12. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se,

em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

13. Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos em ordem cronológica e assinados pelos responsáveis.

Exigências formais para o procedimento interno

14. A presente licitação foi fundamentada na Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos - NLLCA e na regulamentação própria do Município. A NLLCA dispõe em seu art. 18 e seguintes quais são os documentos que devem constar da fase preparatória do processo licitatório.

15. Dessa feita, passa-se à análise dos requisitos legais inerentes ao processo, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

Da análise dos pressupostos para a legalidade da fase interna

Planejamento da contratação

16. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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.

17. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve

compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

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

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

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

18. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja

investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

19. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

20. No caso em análise, a fase de planejamento demonstrou o encadeamento lógico, partindo da necessidade de promover a adequação da disposição final dos resíduos sólidos urbanos atualmente realizada na área do lixão municipal, mediante a implantação do **Aterro Temporário de Pequeno Porte**, concebido como solução de caráter transitório até a consolidação da solução regionalizada definitiva, em consonância com a Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), com o Decreto Estadual nº 10.367/2023, com a Resolução CEMAm nº 05/2014 e com as normas técnicas ABNT NBR 15849 e NBR 15352.

21. A contratação reveste-se, ainda, de inequívoco interesse público e de natureza prioritária, na medida em que viabiliza o cumprimento das medidas de regularização ambiental da disposição final dos resíduos sólidos do Município, inclusive no contexto das obrigações discutidas na Ação Civil Pública nº 5342451-94.2017.8.09.0021, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás perante a Vara das Fazendas Públicas da Comarca de Caçu/GO.

22. Merece destaque a solução adotada no planejamento, que concentrou a contratação externa apenas nas parcelas que demandam execução especializada

(fornecimento e instalação da geomembrana) e no fornecimento dos materiais, reservando à execução direta do Município os serviços de limpeza, terraplanagem, escavação, preparação da base e montagem dos sistemas de drenagem, com aproveitamento da estrutura, do pessoal e do maquinário já disponíveis, o que prestigia a economicidade e a eficiência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

23. Os riscos decorrentes da interface entre as atividades executadas pelo Município e pela contratada foram adequadamente identificados e tratados no Termo de Referência, que prevê a inspeção conjunta da base, a formalização de termo de liberação assinado pela contratada e pela fiscalização e a emissão da Ordem de Serviço do Item 01 somente após essa liberação, em atendimento ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Do licenciamento ambiental

24. Tratando-se de serviço de engenharia vinculado à implantação de empreendimento de disposição final de resíduos sólidos, impõe-se a observância do art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, reproduzido no art. 7º, inciso V, da Instrução Normativa nº 09/2023 do TCM/GO:

Art. 115. (...) § 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

25. No caso concreto, conforme o Termo de Referência, o empreendimento encontra-se inserido no procedimento de regularização ambiental do Município perante a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, devendo constar dos autos, previamente à divulgação do edital, a respectiva manifestação ou licença ambiental pertinente à área de implantação do Aterro Temporário de Pequeno Porte, e devendo a implantação observar as condições estabelecidas na documentação ambiental correspondente.

Da análise do preço estimado

26. A estimativa deve ser instruída com base nos valores praticados em mercado, considerados os preços constantes do banco de dados públicos e quantidades a serem contratadas, em observância ao art. 23 da Lei 14.133/21 e ao art. 7º, inciso IX, da IN 09/2023 do TCM/GO.

27. Em se tratando de serviço de engenharia, o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido prioritariamente por meio de composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil – SINAPI, fonte que também ocupa a primeira posição na ordem de prioridade do Anexo 1 da IN nº 09/2023 do TCM/GO.

28. Verifica-se que o orçamento estimado de **R\$ 440.067,69** foi elaborado com base nas planilhas orçamentárias e memórias de cálculo do empreendimento, adotando-se, para o Item 01, composição de custos com **BDI de 20,73%** e **Encargos Sociais de 107,72% (horista) e 69,28% (mensalista)**, no regime sem desoneração, e, para os Itens 02 a 09, os preços dos insumos constantes da referência SINAPI, com **BDI de 0,00%**, em conformidade com o item 6 do Anexo 1 da referida Instrução Normativa, que veda a inserção de BDI na simples aquisição de insumos e materiais.

29. Pressupõe-se a validade e a adequação dos parâmetros utilizados pelo setor técnico responsável, em estrita observância à metodologia prevista na referida Instrução Normativa do TCM/GO, cabendo à Administração manter nos autos o orçamento em formato editável, conforme alínea "e" do inciso IX do art. 7º da IN nº 09/2023.

Termo de Referência

30. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*

31. Especificamente em relação às compras, situação dos Itens 02 a 09, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

§1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização,

observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

32. No caso dos autos, vale registrar que o Termo de Referência observa o que fora previsto na legislação, detalhando o objeto e sua natureza, a fundamentação da contratação, as especificações e quantitativos, o escopo dos serviços, a divisão de responsabilidades entre a contratada e o Município, a forma, o prazo e o local de execução e entrega (Fazenda Água Fria, Zona Rural do Município), o modelo de gestão e fiscalização, os critérios de medição e pagamento, a garantia mínima de 5 (cinco) anos para o Item 01, o cronograma físico-financeiro, a análise de riscos e a estimativa do valor da contratação.

Da natureza comum do objeto

33. Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

34. No que concerne aos serviços de engenharia, o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 14.133/2021 afasta o pregão das contratações de obras e serviços de engenharia, **excetuados os serviços comuns de engenharia** de que trata a alínea "a" do inciso XXI do art. 6º da mesma Lei, assim considerado todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

35. No caso em tela, o **Item 01** (fornecimento e instalação de geomembrana de PEAD) foi classificado como **serviço comum de engenharia**, conforme classificação técnica

adotada e ratificada pelo responsável técnico, considerando a possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade por meio do Projeto Básico e das normas ABNT NBR 15849 e NBR 15352, ao passo que os **Itens 02 a 09** constituem **bens comuns**, cujas especificações são usuais de mercado, o que justifica a adoção da modalidade Pregão e do critério de julgamento por menor preço.

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

36. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

37. No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente, destacando-se: (i) para o Item 01, o prazo máximo de 3 (três) meses para conclusão dos serviços, contado do recebimento da Ordem de Serviço, a ser emitida após a liberação formal da base, com medição mensal da área de geomembrana efetivamente instalada, soldada e aceita, em consonância com o § 5º do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, e garantia mínima de 5 (cinco) anos contados do recebimento definitivo; (ii) para os Itens 02 a 09, o prazo de entrega de 10 (dez) dias contados da Ordem de Fornecimento, com conferência e possibilidade de rejeição e substituição dos materiais desconformes; e (iii) o pagamento em até 10 (dez) dias do mês subsequente à execução ou ao fornecimento, mediante liquidação da despesa e observância da ordem cronológica de pagamentos.

38. Quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o instrumento prevê preços fixos e irrevogáveis pelo período de 1 (um) ano contado da data do orçamento estimado e, após esse interregno, reajuste pelo INCC-DI/FGV para o Item 01 e pelo IPCA/IBGE para os Itens 02 a 09, em atendimento ao art. 25, § 7º, e ao art. 92, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, bem como ao art. 24, parágrafo único, da IN nº 09/2023 do TCM/GO.

Modalidade, critério de julgamento, modo de disputa e regime de execução

39. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

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

- I- modalidade de licitação;
- II- critério de julgamento;
- III- modo de disputa;
- IV- adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

41. No caso concreto, como se observa em todo corpo editalício, o tema foi devidamente tratado, o planejamento definiu a modalidade **Pregão**, na forma **Eletrônica**, com critério de julgamento de **Menor Preço por Item**, adjudicação individualizada por item e **modo de disputa aberto**, combinação adequada e eficiente para a busca da proposta mais vantajosa na contratação em questão.

42. O parcelamento do objeto em itens autônomos, separando o serviço especializado de instalação da geomembrana do simples fornecimento dos materiais de drenagem, atende ao art. 40, inciso V, alínea "b", e ao art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, bem como à Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, ampliando a competitividade ao permitir que fornecedores de materiais disputem os itens de forma independente das empresas especializadas em impermeabilização.

43. Quanto ao regime de execução do Item 01, a adoção da **empreitada por preço**

unitário (art. 46, inciso I, da Lei nº 14.133/2021) mostra-se compatível com a natureza do serviço, cuja medição se dará pela área efetivamente instalada e aceita, sem remuneração autônoma de sobreposições e perdas, já consideradas no coeficiente de consumo da composição de custos.

Objetividade das exigências de qualificação técnica

44. Quanto às exigências de habilitação, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica deve ser compatível e proporcional ao objeto, nos termos do art. 67, cujos dispositivos de maior pertinência ao caso se transcrevem:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

(...)

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

45. No caso concreto, as exigências de qualificação técnica devem guardar compatibilidade e proporcionalidade com cada item do objeto. Para o **Item 01**, por se tratar

de serviço de engenharia que demanda execução especializada (posicionamento, sobreposição, soldagem e ancoragem da geomembrana), é legítima a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional em nome da licitante e de Certidão de Acervo Técnico (CAT) do profissional, específicos para a instalação de geomembrana de PEAD, devendo o instrumento convocatório indicar expressamente a instalação de geomembrana como parcela de maior relevância e, caso fixado quantitativo mínimo, limitá-lo a 50% (cinquenta por cento) da área licitada, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 67.

46. Para os **Itens 02 a 09**, correspondentes exclusivamente ao fornecimento de materiais com entrega em até 10 (dez) dias, caracterizando compra para entrega imediata (art. 6º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021), as exigências devem guardar proporcionalidade com a natureza do fornecimento, sendo admitida, inclusive, a dispensa total ou parcial da documentação de habilitação técnica, nos termos do art. 70, inciso III, da mesma Lei, em harmonia com o item 13.6 do Termo de Referência.

47. Ademais, a exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente aos serviços de instalação, antes do início da execução do Item 01, e a manutenção de preposto no local dos serviços (art. 118 da Lei nº 14.133/2021) são medidas indispensáveis à segurança e à qualidade do objeto, alinhadas ao dever de diligência da Administração.

Adequação orçamentária

48. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as dotações orçamentárias.

49. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém lembrar do artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021.

50. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme exigem, ainda, os incisos XIII e XIV do art. 7º da IN nº 09/2023 do TCM/GO.

51. No caso concreto, a Administração informou no Edital que a despesa decorrente da contratação está prevista na dotação orçamentária 09.01.18.542.0635.2.058 – Manutenção do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, elementos de despesa 3.3.90.39.00 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) e 3.3.90.30.00 (Material de Consumo). Considerando que a vigência contratual de 6 (seis) meses poderá alcançar o exercício financeiro seguinte, deverá a Administração assegurar a disponibilidade de créditos orçamentários no exercício subsequente, nos termos do art. 105 da Lei nº 14.133/2021.

Minuta do Edital

52. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital.

53. É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I- justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto*
- II- justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*
- III- justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*

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

54. A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

55. No presente caso, a minuta do Edital foi elaborada e juntada ao processo, prevendo os elementos essenciais exigidos pelo art. 25 da Lei nº 14.133/2021, como o objeto, as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, bem como o índice de reajustamento de preço com data-base vinculada à data do orçamento estimado (art. 25, § 7º).

56. Quanto à participação de empresas reunidas em consórcio, admitida no edital com limite de 2 (duas) consorciadas, observa-se que a minuta contempla o compromisso de constituição, a indicação da empresa líder, o somatório dos quantitativos para fins de qualificação técnica, a responsabilidade solidária dos integrantes e a vedação de participação da mesma empresa em mais de um consórcio ou isoladamente, além de condicionar a alteração da composição do consórcio à prévia autorização da contratante, em consonância com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021. Registre-se que a limitação do número de consorciadas exige justificativa técnica aprovada pela autoridade competente (art. 15, § 4º), e que o acréscimo sobre os valores de habilitação econômico-financeira (art. 15, §§ 1º e 2º) não encontra, no caso, base quantitativa sobre a qual incidir, uma vez que a qualificação econômico-financeira prevista no edital restringe-se à certidão negativa de falência.

57. Por se tratar de serviço de engenharia, recomenda-se que a proposta final do licitante vencedor do Item 01 seja apresentada com a planilha de quantitativos e custos unitários e com o detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais, inclusive em formato

editável, nos termos do art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 9º, inciso V, da IN nº 09/2023 do TCM/GO, observando-se, na aferição da exequibilidade, o critério objetivo do art. 59, §§ 4º e 5º, da referida Lei.

Da participação de ME, EPP e equiparadas

58. Nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

59. Apura-se do certame que houve a previsão de disputa exclusiva entre ME/EPP para os itens cujo valor não ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – Itens 02 a 09 –, nos termos do art. 48, inciso I, da referida Lei Complementar, limite que deve ser aferido individualmente por item, considerando que o julgamento e a adjudicação são individualizados, e de ampla concorrência para o Item 01, assegurado, neste, o direito de preferência como critério de desempate (arts. 44 e 45 da LC nº 123/2006), em conformidade com a legislação e com o art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

60. Quanto à previsão editalícia de admissão de empresas não enquadradas como ME/EPP na hipótese de inexistirem ao menos 3 (três) propostas válidas de microempresas ou empresas de pequeno porte, registre-se que o art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 afasta a exclusividade quando não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, de modo que a cláusula deve ser compatibilizada com esse parâmetro legal e sua eventual incidência deverá ser motivada no caso concreto e registrada no processo, preservando-se a finalidade do tratamento diferenciado e a competitividade do certame.

Minuta do Contrato

61. Consta ainda minuta do contrato. De acordo com o art. 89 e 92 da NLLCA:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

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-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 definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

62. Assim, conforme especificado acima, a minuta contratual deverá contemplar expressamente as cláusulas necessárias do art. 92 e refletir fielmente as condições estabelecidas no Termo de Referência, em especial quanto: (i) à vigência de 6 (seis) meses contados da assinatura, com prorrogação nos termos do art. 111 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de contratação por escopo, cujo objeto se exaure com a conclusão da instalação da geomembrana e a entrega dos materiais; (ii) aos índices de reajustamento (INCC-DI/FGV para o Item 01 e IPCA/IBGE para os Itens 02 a 09), com data-base vinculada ao orçamento estimado e periodicidade anual; (iii) às hipóteses de incidência, aos percentuais e às bases de cálculo das multas moratória e compensatória, observados os arts. 156, § 3º, e 162 da Lei nº 14.133/2021, assegurados o contraditório e a ampla defesa na sua aplicação; (iv) à garantia mínima de 5 (cinco) anos do Item 01; e (v) às condições de recebimento provisório e definitivo (art. 140 da Lei nº 14.133/2021 e art. 16 da IN nº 09/2023 do TCM/GO).

Da IN 09/2023 TCM-GO - Serviços Comuns de Engenharia e Aquisição de Materiais para

Obra Certa

63. A presente contratação pública, regida pela Lei Federal nº 14.133/2021, encontra-se submetida, no âmbito estadual, à Instrução Normativa TCM-GO nº 09/2023, a qual estabelece diretrizes detalhadas sobre a formalização, instrução e condução dos procedimentos licitatórios e contratuais no âmbito dos municípios goianos. Tais normativos visam garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade dos gastos públicos, notadamente em contratações de serviços de engenharia e de materiais a eles destinados, como no caso dos autos.

64. Nos termos do art. 7º da referida Instrução Normativa, verifica-se que o processo licitatório em análise contempla os elementos essenciais exigidos na fase preparatória, vejamos os itens primordiais do referido artigo:

Art. 7º A documentação a ser produzida pelo órgão contratante na instrução da fase preparatória dos processos de licitação deverá ser composta do seguinte:

I - documento de formalização de demanda (...);

II - estudo técnico preliminar (...);

III - Termo de Referência, quando se tratar de contratações de aquisição de bens (materiais, equipamentos etc.) ou serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia (...):

a) na aquisição de materiais para obra certa ou serviço específico, deverão ser apresentados os projetos da obra/serviço em que serão empregados, além do memorial de cálculo dos quantitativos, baseado em composições de custos dos serviços que empregam os insumos;

b) para aquisição de materiais pétreos (brita, areia, cascalho) deverá ser apresentado croqui com localização e distância estimada de transporte entre a(s) jazida(s)/pedreira(s) disponível(s) para fornecimento até o local da entrega do produto;

(...)

V - licença ambiental prévia ou manifestação ambiental prévia, quando cabíveis, antes da divulgação do edital, conforme § 4º do art. 115 da LLC;

(...)

IX - orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação: (...) b) no caso de obras e serviços de engenharia, os preços unitários obedecerão aos preceitos do § 2º do art. 23 da LLC (...): 3. o percentual de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) a ser adotado

deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como a sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido; 4. o percentual de Encargos Sociais (ES) a ser adotado deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido; (...) e) o orçamento da licitação deverá ser mantido em arquivo editável (...);

X - memória de cálculo de quantitativos (...);

XI - cronograma físico-financeiro;

XII - RRT(s) e/ou ART(s) do(s) profissional(is) que elaborou(aram) cada uma das peças técnicas do processo, quando se tratar de contratação de obras e serviços de engenharia (...);

(...)

XVI - decreto de nomeação de agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação (...);

XVII - edital de licitação com todos os anexos, inclusive a minuta do contrato, conforme art. 25 da LLC;

(...)

XX - parecer jurídico de controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da LLC (...);

(...)

XXIII - ato da autoridade competente que determine a divulgação do edital de licitação conforme art. 54 da LLC, em atendimento ao § 3º do art. 53 da mesma Lei, devidamente motivado e analisado sob a ótica da oportunidade, da conveniência e da relevância para o interesse público.

65. No caso dos autos, o Termo de Referência encontra-se respaldado no Projeto Básico de Engenharia do empreendimento, nas memórias de cálculo dos quantitativos e nas planilhas orçamentárias, com indicação expressa do BDI e dos Encargos Sociais adotados, além do cronograma físico-financeiro do Item 01, sendo o certame conduzido pela Pregoeira Oficial do Município, designada pelo Decreto nº 187/2026.

66. Ressalte-se que, em relação aos materiais pétreos (Itens 04 e 05 – pedra britada nº 2 e pedra de mão), a alínea "b" do inciso III do art. 7º da IN exige a apresentação de croqui com a localização e a distância estimada de transporte entre a jazida/pedreira e o local de entrega, elemento que integra a instrução processual exigida pelo referido normativo.

67. Todos esses documentos técnicos devem ser elaborados por profissionais

legalmente habilitados, com identificação, assinatura e indicação do número de registro na entidade profissional competente, acompanhados da respectiva ART/RRT, atendendo ao § 3º do art. 5º e ao inciso XII do art. 7º da IN nº 09/2023, estando presente nos autos aquilo que couber.

68. Diante disso, constata-se a regularidade da instrução processual, estando a fase preparatória alinhada à Instrução Normativa nº 09/2023/TCM-GO e aos princípios da Administração Pública (legalidade, eficiência, publicidade, planejamento e transparência) previstos no art. 37 da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

69. Diante de todo o exposto, e considerando que as questões de ordem técnica foram devidamente atestadas pelos setores competentes, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **legalidade da fase interna** do presente procedimento licitatório, **Pregão Eletrônico FMRH nº 001/2026**. Por fim, pontuam-se as seguintes recomendações de ordem procedimental:

a) Que a Administração certifique-se de que o orçamento estimado, as composições de custos, o BDI, os Encargos Sociais e as memórias de cálculo atenderam rigorosamente aos parâmetros do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 7º da Instrução Normativa nº 09/2023 do TCM/GO, mantendo-os nos autos também em formato editável, dada a sua relevância para o controle externo.

b) Que seja formalizada a portaria de designação do gestor e do fiscal do contrato e seus substitutos, detalhando suas atribuições para o acompanhamento da liberação da base, da instalação da geomembrana, das medições e do recebimento dos materiais, recomendando-se que a fiscalização técnica do Item 01 seja exercida ou assistida por profissional legalmente habilitado, com registro da respectiva ART de fiscalização, nos termos do art. 117 da Lei 14.133/2021 e do art. 13, incisos I e XII, da IN nº 09/2023 do TCM/GO.

- c) Que, previamente à publicação, as minutas do Edital e do Contrato sejam compatibilizadas com o Termo de Referência e com as orientações constantes deste parecer, notadamente quanto à qualificação técnica do Item 01, aos critérios de exequibilidade, à vigência e à prorrogação, aos critérios de reajuste, aos percentuais e bases de cálculo das multas e às condições de recebimento, bem como seja juntada aos autos a manifestação ou licença ambiental prévia cabível, nos termos do art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.
- d) Que promova a publicação do inteiro teor do Edital e de todos os seus anexos, inclusive Projeto Básico, planilhas orçamentárias e cronograma físico-financeiro (art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021), no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no sítio eletrônico oficial do Município, em respeito ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 8º, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/2011, bem como do extrato do edital, contendo a definição do objeto da licitação, o endereço eletrônico em que poderá ser obtida a íntegra do Edital e o sistema de processamento do certame, no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação (art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).
- e) Que promova o envio do Edital e seus anexos na íntegra para o sistema **COLARE** do **TCM**, atentando-se, inclusive, ao prazo de até 3 (três) dias úteis da publicação oficial;
- f) Que respeite o **prazo mínimo** de 10 (dez) dias úteis entre a divulgação do edital e a data da sessão pública, não incluindo o dia da divulgação e incluindo o último dia, nos termos do art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei 14.133/21, por envolver serviço comum de engenharia.

É o parecer, *sub censura*.

Caçu/GO, datado e assinado digitalmente.



GUSTAVO SANTANA AMORIM

OAB/GO 37.199

ARCILIO BENTO DA SILVA Assinado de forma digital por ARCILIO
NETO:04042870180 BENTO DA SILVA NETO:04042870180
Dados: 2026.10.09 14:38:06 -03'00'

ARCÍLIO BENTO DA SILVA NETO

OAB/GO 54.798