



PARECER JURÍDICO Nº 157/2026/LC

I- PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico;

Consulente: Departamento de Licitações;

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia elétrica (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para Rede de Distribuição e Iluminação Loteamento Industrial VI no município de Lucas do Rio Verde – MT.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I- DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico para a Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia elétrica (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para Rede de Distribuição e Iluminação Loteamento Industrial VI no município de Lucas do Rio Verde – MT.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) Portaria de Designação dos agentes de contratação e respectiva equipe de apoio, com a respectiva publicação oficial;



- b) Solicitação para a abertura do processo licitatório;
- c) Documento de formalização de demanda emitido pelas Secretarias solicitantes;
- d) Justificativa para vedação à participação de empresas em consórcio;
- e) Justificativa da licitação;
- f) Termo de Referência, em que se definiu o preço estimado do objeto da licitação;
- g) Balizamento de preços;
- h) A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- i) Estudo Técnico Preliminar, no qual há descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido;
- j) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;
- k) Parecer contábil declarando existência de saldo suficiente nas dotações orçamentárias especificadas;
- l) Demais documentos de andamento processual;
- m) Minuta do Edital e seus anexos;
- n) Planilhas de Definição de Preço de Referência, acompanhadas da



fórmula de cálculo do BDI, cronograma físico-financeiro, Planilha Orçamentária Sintética, Composições Analíticas com Preço Unitário, Planilha da Curva ABC de insumos e serviços e demais planilhas pertinentes, todos devidamente assinadas pelo engenheiro competente (Art. 7º da Resolução Normativa nº. 39/2016 TCE/MT);

o) Anotações de Responsabilidade Técnicas – ART;

p) Cópia dos Projetos que compõem o objeto licitado e carta de aprovação da Distribuidora de Energia;

Na sequência, o processo foi remetido a esta advogada pública, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se à apreciação.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA

III.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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

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

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

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

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada



um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

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

III.2 Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, 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." (grifo nosso).

Nesse mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º), quais sejam:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos autorizados pelo Decreto Municipal nº 6.252/2023.

Dessa forma, além das exigências da Lei n. 14.133/ 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto municipal nº 6.252/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para contratações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta no município.

Verifica-se assim que 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.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.



De análise dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) requisitos da contratação; d) estimativa das quantidades; e) levantamento de mercado; f) estimativa do preço da contratação, g) descrição da solução como um todo; h) justificativa para o não parcelamento; i) demonstrativo dos resultados pretendidos; j) providências prévias ao contrato; k) contratações correlatas/interdependentes; l) impactos ambientais; e m) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

III.2.1 Da 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 que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

III.3 Da adequação da modalidade licitatória eleita

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se



como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso em análise, a Administração optou pela utilização da modalidade pregão eletrônico, nos termos do artigo 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, por entender que **o objeto pretendido se enquadra como serviço comum de engenharia.**

Nos termos do artigo 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, considera-se serviço comum de engenharia:

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

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

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

Ainda, o parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente que o pregão será adotado para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia. Vejamos:



Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, **exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.**

No mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 6.667/2024 reforça a adoção da modalidade pregão para contratação de serviços comuns de engenharia, bem como atribui ao setor técnico competente a responsabilidade pela definição da natureza do objeto licitatório:

Art. 26. As contratações de serviços de engenharia caracterizadas como comuns deverão ser licitadas na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico.

Parágrafo único. **Compete ao setor técnico da administração declarar se o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia.**

Observa-se que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Ocorre que, a caracterização do objeto como serviço comum de engenharia não decorre da ausência de complexidade técnica absoluta, mas sim da possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade do serviço, mediante especificações usuais de mercado, permitindo que os licitantes formulem suas propostas de maneira uniforme e comparável.

Nesse horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos





precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os **serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado** (art. 1º da Lei 10.520/2002 c/c art. 4º do Decreto 5.450/2005). Acórdão 713/2019- Plenário do TCU.

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.

(trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como serviços comuns de engenharia.

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados.



No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de serviço comum de engenharia, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

III.4 Dos Requisitos Legais para a Realização do Pregão

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade pregão eletrônico, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Como dito anteriormente, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, bem como por Decreto Municipal, sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõe o art. 18 da Lei 14.133/21, *ipsis litteris*:

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.

Diante disso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

III.4.1 Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou



metodologicamente.

III.4.2 Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

III.4.3 Da Planilha Orçamentária

É cediço que somente poderão ser contratados para serviços de engenharia se existir orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação.



Trata-se de dispositivo corolário dos princípios da isonomia, da transparência, da eficiência e economicidade uma vez que buscam assegurar que todos os pretensos licitantes, em igualdade de condições, possam analisar os custos efetivos que terão acaso sagrem-se vencedores do certame e, com isso, consigam elaborar uma proposta que permita o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

Dos autos, constata-se a existência da Planilha de definição de preço de referência, em que foram expressos os valores unitários de todos os itens que compõem o projeto. Levou-se em consideração para a definição dos preços, os valores oficiais da tabela SINAPI praticados no estado de Mato Grosso, em sua maioria, composições próprias elaboradas pelos técnicos municipais.

No caso dos autos, é importante mencionar que o art. 7º. Da Resolução Normativa nº. 39/2016 do TCE/MT, expõe que “(...) *custo global do orçamento-base de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi (...).*”

Em complemento a tal imperativo, é essencial trazer a cotejo o exposto pelo art. 9º da mesma resolução:

Art. 9º. Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 7º e 8º, o Tribunal e os órgãos/entidades poderão proceder a estimativa de custo global por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da Administração Pública, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. (g.n.)

Com supedâneo nisso, detecta-se que os custos unitários e total foram elaborados em consonância com o predicativo imposto pela Corte de Contas



deste Estado. Porém, é mister destacar que não cabe a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado. Dito de outro modo, é de incumbência desta parecerista analisar se a forma como procedida pelo responsável esta de acordo com os preceitos legais, mas não se estes refletem efetivamente os preços praticados mercado, mesmo porque parte-se do princípio de que o servidor responsável se ateuve detidamente a tal situação.

No âmbito municipal, o Decreto nº 6.667/2024 dispõe de forma mais detalhada a respeito da elaboração do Orçamento de Referência, tendo definido os parâmetros a serem utilizados, vejamos:

Art. 27. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, 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 ou média do item correspondente da Tabelas de Referência adotadas pelo órgão ou entidade licitante ou, subsidiariamente, 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), ou outras tabelas de referência, para as demais obras e serviços de engenharia;

II - os serviços não contemplados nas tabelas de referência deverão ter seus valores definidos por meio da apresentação da composição de seus custos unitários elaborada por profissional técnico habilitado e anexada à planilha sintética de serviços;

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

IV - 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Além disso, expõe quais os documentos necessários para compor o orçamento estimativo completo, tais como, Planilha de Definição de Preço de Referência resumido, quando couber; Planilha Orçamentária Sintética, Planilha Orçamentária Analítica, Cronograma Físico-Financeiro, ART ou RRT ou TRT, entre outros elencados no rol do art.31 do mesmo regramento.

Outro fator que merece relevo refere-se à necessidade de se fazer constar do orçamento-base, além das composições de custos unitários, o detalhamento de encargos sociais e do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). Esses predicativos devem, de igual modo, ser anexados ao edital e às propostas dos licitantes, vedado o uso da expressão verba ou de unidades genéricas sem que haja o seu detalhamento, consoante disposto pelo art. 6º da Resolução Normativa nº. 39/2016 do TCE/MT e artigo 33 do Decreto nº 6.667/2024. Com isso, devem os técnicos responsáveis aterem-se a estas observações.

III.4.4 Do Projeto Básico

O Projeto Básico é um dos elementos essenciais para a realização de serviços de engenharia, motivo pelo qual deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar. O art. 6º, XXV da Lei 14.133/21 encampa o conceito e diretrizes gerais para que a elaboração do Projeto Básico, estabelecendo, *ipsis litteris*:

Art. 6º. (...)

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

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, 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;

Consoante denota-se deste preceito legal, o projeto básico é aquele que deve conter todos os elementos essenciais para que os licitantes possam entender aquilo que efetivamente a Administração busca, servindo de alicerce para que sejam elaboradas as propostas dos competidores.

Por esta razão, alerto a autoridade solicitante para que se atente ao exposto pelas alíneas “a” a “f” acima mencionadas, fazendo constar no Projeto Básico todos os elementos ali exigidos. Diz-se isto, porque este parecerista não possui as técnicas exigidas para avaliar os predicativos ali expostos, não se responsabilizando, portanto, por seu atendimento pleno.

Tamanha é a importância dada pelo legislador a essa peça orientativa de contratação, que o art. 46, § 2º, da Lei 14.133/21 consigna que nas obras e serviços de engenharia só haverá dispensa da elaboração de projeto básico *“nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.”*

A Corte de Contas de Mato Grosso, em igual sintonia, estipula no art. 2º da Resolução Normativa nº. 39/2016 que o projeto básico é elemento obrigatório para contratação de serviços de engenharia, *“constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos”*.

A clara e eficiente caracterização da obra é de suma importância nesta fase processual, visto que é o momento em que se define aquilo que se atende como primordial para o interesse público. Inobstante, um projeto básico bem elaborado contribui sobremaneira para que se obtenha a proposta mais vantajosa para a administração.

Dito isso, atenha-se o demandante se as informações técnicas e projeto básico indicado no termo de referência atende aos preceitos acima ventilados.

III.4.5 Do regime de execução

O art. 46, II da Lei 14.133/21 nos ensina que as obras e serviços de engenharia poderão ser executadas de forma indireta através do regime de empreitada por preço global.

Este regime, conforme preconiza o art. 6º, inc. XXIX do mesmo diploma legal, é utilizado para “*contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total*”.

Na espécie, considerando que a lei expressamente permite o regime escolhido pela administração, resta possível a sua utilização. Tal conclusão é pautada na expectativa de que a autoridade analisou todos os elementos envolvidos à obra, concluindo que este regime é o que mais atende ao interesse público. A este parecerista compete tão somente apontar se o que pretendo o administrador encontra ou não amparo legal.

Com isso, em casos em que a lei atribui margem de discricionariedade para que o gestor opte, no caso concreto, por algumas das possibilidades por ela elencadas, transborda às margens da razoabilidade e legalidade atribuir a este opinativo a atribuição de escolher a opção que mais se aproxima ao interesse



público, vez que os exames realizados se limitam ao preenchimento dos requisitos legais.

III.4.6 Das Exigências de Habilitação

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

Dessarte, imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.



A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-P-TCU).

III.4.7 Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Requisito este que restou cumprida pela administração em face do parecer contábil apresentado.

III.4.8 Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a



autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida.

III.4.9 Designação do Agente de Contratação e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação, dentre os servidores desta Municipalidade, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o agente de contratação em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde-MT. Percebe-se preenchido este requisito.

III.4.10 Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.



III. 5 Das Disposições Gerais

No mencionado parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, **competete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado.**

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre **a importância da devida motivação de seus atos**, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo. Destarte, parte-se da premissa de que o Secretário solicitante se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

Em consequência disso, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

É importante consignar, por fim, que quando da realização da fase externa, devem os agentes de contratação ater-se ao disposto pela lei nº 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei nº 14.133/21.



IV- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, opino **FAVORAVELMENTE** ao pregão eletrônico para a Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia elétrica (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para Rede de Distribuição e Iluminação Loteamento Industrial VI no município de Lucas do Rio Verde – MT.

É o parecer, *s.m.j.*

Lucas do Rio Verde – MT, data da assinatura eletrônica.

BRUNO VINÍCIUS SANTOS

Procurador do Município

OAB/MT nº 15.464/O



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 8B1D-0D17-B3D4-C8A0

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



BRUNO VINICIUS SANTOS (CPF 026.XXX.XXX-55) em 25/05/2026 17:05:04 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://lucasdorioverde.1doc.com.br/verificacao/8B1D-0D17-B3D4-C8A0>