



PARECER JURÍDICO Nº 291/2026/LC

I – PREÂMBULO

Modalidade: Concorrência Pública;

Consulente: Departamento de Licitações;

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para a construção da nova creche menino Jesus, conforme memorial descritivo, projetos e planilha orçamentária, no município de Lucas do Rio Verde – MT.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS. RESOLUÇÃO DE CONSULTA 39/2016 – TP – TCE/MT. LEI NACIONAL Nº. 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº 6.667/2024.

II - DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para a construção da nova creche menino Jesus, conforme memorial descritivo, projetos e planilha orçamentária, 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 da Comissão Permanente de Licitação e respectiva publicação oficial;





- b) Solicitação para a licitação;
- c) Documento de formalização da demanda - DFD emitida pela secretaria solicitante, e justificativa emitida pela Secretaria solicitante;
- d) Justificativa de concorrência presencial;
- e) Termo de Referência;
- f) Justificativa Técnica que ampara a exigência de comprovação de experiência mediante CAT no valor de até 50% dos quantitativos para itens de maior relevância na execução da obra;
- g) Justificativa para vedação de empresa em consórcio;
- h) Estudo Técnico Preliminar e Gerenciamento de risco.
- i) 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 de Levantamento de Quantidades e Planilha da Curva ABC de insumos e serviços e demais planilhas pertinentes, todos devidamente assinadas pelo engenheiro competente e Secretária solicitante (Art. 7º da Resolução Normativa nº. 39/2016 TCE/MT);
- j) Anotações de Responsabilidade Técnicas – ART, em nome dos engenheiros e arquitetos responsáveis pela elaboração dos projetos básicos de forma digital;
- k) Cópia dos Projetos que compõem o objeto licitado e Declaração de inaplicabilidade da Resolução Normativa nº. 39/2016 – TP do TCE/MT no que tange aos projetos exigidos de forma digital;





l) Declaração expedida pelo contador responsável em que se atesta a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como da compatibilidade desta com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

m) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;

n) Demais documentos de andamento processual;

o) Minuta do Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta procuradora geral, 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 a 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.”

(grifou-se)

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.

Ainda no âmbito municipal, o Decreto nº 6.667/2024 disciplinou sobre as contratações de obras e serviços de engenharia no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional, nos termos da Lei federal nº 14.133/21, dispondo sobre as peças de planejamento da licitação e contratação para objeto relativos a estas contratações.

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 e Decreto Municipal nº 6.667/2024.





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.

Além disso, o art. 18, § 3º disciplina que *“em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos”*.

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 do 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) estimativas das quantidades, e) levantamento de mercado, f) estimativa do preço da contratação, g) descrição da solução como um todo, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, h) justificativa para parcelamento, i) Demonstrativo dos resultados pretendidos, j) providências prévias ao contrato, k) contratações correlatas/interdependentes, l) impactos ambientais, m) posicionamento conclusivo, 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.

B) 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 dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela





modalidade licitatória concorrência, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XXXVIII que a concorrência é “*modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia*”, detalhando os critérios de julgamento das propostas a serem apresentada pelos licitantes, dispondo ainda que segue o rito procedimental comum a que se refere o artigo 17 do mesmo regramento normativo.

Embora haja uma celeuma jurídica quanto a utilização da modalidade concorrência em contratações que sejam consideradas como de serviço comum de engenharia, haja vista a disposição prevista no artigo 29, caput, da Lei 14.133/21, a doutrina recente tem apontado para possibilidade de utilização da concorrência para a contratação de serviços daquele tipo, ainda mais pelo fato de seguirem idêntico rito procedimental.

Diante disso, conclui-se pela viabilidade da adoção da concorrência como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Menciona-se, por fim, que a análise aqui realizada se restringe 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 pretendida.

De mais a mais, no que se refere a forma de processamento do certame (presencial), há que se fazer uma recomendação!

Consoante se denota do Acórdão nº 2956/22 do Tribunal de Contas





do Paraná (TCE- PR), a adoção de licitação na forma presencial pode ser caracterizada como erro grosseiro, somente não sendo em comprovada inviabilidade técnica da realização no modo eletrônico, tendo na oportunidade aplicado multa ao servidor responsável, nos seguintes termos:

“Aplicar ao (...) servidor lotado no Departamento de Licitações/Compras e responsável pela escolha da modalidade presencial de pregão) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, ‘g’, da LC/PR 113/05, em razão da opção pela modalidade presencial de pregão fundamentada em argumentos cuja improcedência poderia ser verificada em simples pesquisa online (e contrariando orientação previamente fixada pelo TCE/PR), configurando erro grosseiro)”

Partindo disso, tem-se como recomendado, desde a expedição da decisão supra, que seja adotada a concorrência eletrônica de forma preferencial.

Diante do exposto, embora apresentada justificativa para a realização do certame presencial, recomenda-se ao consulente a adoção da forma eletrônica para o processamento da presente contratação, por se mostrar a mais adequada ao objeto pretendido e à legislação aplicável.

Por fim, e 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.

C) Dos Requisitos Legais para a Realização da Concorrência;

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

Como dito anteriormente, a Concorrência é regida por legislação nacional, sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos



preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória.

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.

c.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.

A autoridade solicitante colacionou ao processo as razões que indicam à necessidade de contratar o objeto licitado. A conveniência e oportunidade da contratação não é tema de competência deste departamento, razão pela qual, além do alerta acima aclarada, não convém expor maiores considerações sobre esta exigência.

c.2. Do Projeto Básico;

O Projeto Básico é um dos elementos essenciais e obrigatórios para a realização de obras e serviços públicos, 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 obras públicas, *“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.

c.3) Da Planilha Orçamentária;

É cediço que somente poderão ser contratados para as obras e 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 pretendentes licitantes, em igualdade de condições, possam analisar os custos efetivos que terão acaso saírem-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 ateve 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.

c.5. Das Exigências de Habilitação;

As exigências de habilitação devem ater-se àquelas elencadas e regradadas pelos artigos 62 a 69 da Lei 14.133/21, bem como artigo 20 a 26 do Decreto 6.667/2024 de modo a demonstrar a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento ao disposto pelo art. 7º, XXXIII da Constituição Federal pelos pretensos licitantes. Inobstante, é conveniente tecer algumas considerações sobre tais exigências.

No tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor tanto 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 §, 2º do art. 65 da Lei nº 14.133/21, *ipsis litteris*:



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

§ 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.”.

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”

Em complemento a isso, posiciona-se a mesma Corte:

É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação. (Acórdão nº 737/2012 – Plenário).

Dessume-se das jurisprudências supra que é lícito à administração exigir a comprovação de execução de quantitativos mínimos de parcelas de maior relevância do objeto a ser contratado, limitada tal exigência a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos totais para cada item específico.

Dessa forma, caso a demandante entenda por exigir é essencial que se avalie os preceitos indicados nos posicionamentos citados alhures, eis que esta parecerista não detém conhecimento técnico adequado para auferir se, de fato, os itens exigidos se tratam de itens de maior relevância, bem como se se referem ao limite máximo de cinquenta por cento por item.



Além disso, devem constar dos autos justificativa expressa que exponha os motivos técnicos que demonstram a efetiva necessidade de comprovação de experiência mínima, em atendimento ao princípio da motivação.

Consigna-se ainda, que a vedação ao somatório de atestados técnicos pelas empresas como forma de demonstração de atendimento aos mínimos exigidos para comprovação de sua capacidade técnica operacional, deve-se de dar apenas de forma excepcional, sendo devidamente fundamentada tal decisão nos autos do processo administrativo.

Senão, vejamos os excertos aprovados pela Corte em questão:

A depender das peculiaridades do caso concreto e desde que devidamente justificado no procedimento licitatório, o edital pode conter vedação ao somatório de atestados para comprovação de experiência técnico-operacional dos licitantes em construção predial. (Acórdão 2362/2013 – TCU – Plenário).

É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado (Acórdão nº 1865/2012 – Plenário)

É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante. (Acórdão 1095/2018-Plenário).

A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade. (Acórdão nº 2291/2021 – Plenário).

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 Acórdão nº 135/2005-TP-TCU).

Com supedâneo nisso, é obrigatória a inclusão das exigências habilitatórias previstas pelo art. 62 a 67 da Lei nº. 14.133/21 e a disposições do regramento municipal, uma vez que a modalidade utilizada para aquisição do objeto pretendido é a concorrência pública e que a obra a ser adquirida não se enquadra nas exceções delineadas no julgado.

c.6. Dos critérios de julgamento;

Outra exigência da Lei nº 14.133/21 é que o edital da licitação 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 (art. 25).

É importante frisar que o julgamento da licitação deve se pautar em critérios objetivo e concretos, de modo a garantir a observância de princípios basilares das contratações públicas como julgamento objetivo, vinculação ao edital, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, como estipula o artigo 5º da Lei 14.133/21.

No que se refere ao tipo de licitação, nota-se que a autoridade optou por utilizar aquele elencado pelo art. 6º, inc. XXXVIII, alínea “a” c/c com o art. 33, inc. I, devendo o *“julgamento por menor preço considerar o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação”*. (sic)

Frisa-se ainda que o § 1º do mesmo artigo dispõe que *“os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do*





menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.”

Com isso, é notório que a escolha do critério de julgamento maior percentual de desconto encontra amparo em nossa legislação.

c.7. 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 envoltos 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.

c.8. Da previsão de existência de recursos orçamentários, do





cronograma físico-financeiro e da compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual;

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.

A referida declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, apresentou indicação de rubrica específica e suficiente e de que a despesa se adequa à LDO e PPA. De igual sorte, juntou-se o cronograma físico-financeiro da obra objeto da licitação.

c.10. Designação de Agente de contratação

Nos termos do exposto pelo art. 8 da Lei 14.133/21 será responsável pela condução do procedimento licitatório o agente de contratação, que consiste da pessoa designada para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao processo licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, sendo auxiliado por equipe de apoio. (§ 1º)

Assinala ainda que nas licitações que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados determinados requisitos, o agente de contratação *“poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão”*.





Nos autos, consta a designação da comissão e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.

c.11. Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o que dispõe a 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, devendo ser dada a devida publicidade mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Pública (art. 54).

O § 1º daquele artigo dispõe ainda que é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Quanto àqueles pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela Lei 14.133/21.

D) Das Disposições Gerais;

No formado 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 deverá ser observado o prazo mínimo determinado pelo art. 55, inc. II da Lei Federal n. 14.133/21 entre a publicação do aviso da licitação, que conterà o resumo do edital, e a data estabelecida para o recebimento das propostas, considerando que a adequada publicidade é condição fundamental de validade e legitimidade do processo licitatório, sobretudo para a ampliação da competitividade do certame.

IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, este Procurador do Município opina **FAVORAVELMENTE** à minuta da Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia (fornecimento de mão-de-obra e materiais) para a construção da nova creche menino Jesus, conforme memorial descritivo, projetos e planilha orçamentária, no município de Lucas do Rio Verde – MT.

É o parecer, *s.m.j.*

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





Raissa C. de A. Araujo
Advogada Pública
OAB/MT nº 24.390/O





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 3655-8237-06EA-B4A8

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

- ✓ RAISSA CRISTHINE DE ALMEIDA ARAUJO (CPF 046.XXX.XXX-42) em 24/06/2026 09:07:16
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://lucasdoriverde.1doc.com.br/verificacao/3655-8237-06EA-B4A8>