

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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

PROCESSO Nº : 2025 30550 000911
INTERESSADO : SECRETARIA DA SAÚDE – SES
ASSUNTO : CONCORRÊNCIA – EMPREITADA – MAIOR DESCONTO

PARECER “SCE” Nº. 484/2025

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

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pela Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura – AGETO na modalidade Concorrência, do tipo maior desconto, visando a *“Contratação de empresa especializada em construção civil com fornecimento de mão de obra e materiais, para executar a reforma e ampliação do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS II) na cidade de Araguaína – TO.”* (fl. 02)

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

É o que interessa relatar.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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

Ademais, destaca-se que este parecer é meramente opinativo,



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

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

3. FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

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

O art. 12 da Lei nº 14.133/21 indica que a partir do documento de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

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

Tal documento deve ser assinado pelo responsável pela área solicitante.

O DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD - 97/2025/SES/SGA/DAEES/SESAU foi acostado (fls. 02/06).

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/21 conferiu ênfase à fase preparatória. Tem-se a

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

ideia de que qualidade da atuação nesta etapa tende a garantir uma fase externa despida de maiores problemas, uma boa seleção do objeto licitado e do contratante e uma efetiva execução do contrato (HEINEN, Juliano, 2023, p.151).

A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133/21.

A Pasta faz referência ao PCA nos itens 3.4.1 e 3.4.2. do DFD (fls. 4/5) e no item 2 do ETP (fl. 11), informando que serão adotadas as devidas providências para a solicitação da inclusão emergencial no PCA 2025.

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

² Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e 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;



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

seus principais elementos.

4.1 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR-ETP

O Estudo Técnico Preliminar-ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21 (cuja leitura pormenorizada se indica), apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP.

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

- A descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

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

Quanto aos demais elementos enunciados no § 1º do art. 18,

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

quando o ETP não os contemplar, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas que abarquem cada um deles.

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - 13/2025/SES/SGA/DAEES foi colacionado (fls. 07/30).

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

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC.

A necessidade da contratação está exposta no item 1 do ETP (fls. 09/10).

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa.

O levantamento de mercado foi mencionado no item 5 (fls. 16/21).

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

Relativamente à descrição do objeto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

O item 7 do ETP (fls. 23/25) contém a descrição do objeto, que não cumpre à assessoria jurídica perquirir.

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

b) Estimativa de quantitativos

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

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

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

Convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

O item 4 do ETP (fls. 14/16) traz o quantitativo estimado, salientando que a quantidade real estará no Projeto Básico e nos projetos arquitetônicos.

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

c) Estimativa do valor

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

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

No item 6 do ETP (fls. 21/23), a Pasta traz o custo estimado da contratação, com base no Custo Unitário Básico (CUB/m²) médio, em atenção ao exposto no art. 18, §1º, VI da NLLC.

d) Parcelamento do objeto

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

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

V - atendimento aos princípios: (...)

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

[...]

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

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

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

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

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

14.133/21).

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

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

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

Em análise, a área técnica da Pasta manifestou-se no item 8 do ETP (fls. 25/26), aduzindo que:

“8.1. Após análise técnica e econômica detalhada, conclui-se que não é viável o parcelamento do objeto da presente contratação, tendo em vista tratar-se de uma obra única, indivisível, cujo escopo é claramente integrado, com dependência direta e simultânea entre as etapas, disciplinas e sistemas construtivos envolvidos.

8.2. A execução da reforma e ampliação do Centro de Atenção Psicossocial (CAPSII) de Araguaína requer a realização coordenada e sequencial de serviços de diversas naturezas que dependem de perfeita integração técnica para garantir a funcionalidade, a segurança e a qualidade da edificação como um todo.

8.3. A divisão da contratação em lotes ou parcelas comprometeria a coerência técnica do projeto e aumentaria significativamente os riscos de incompatibilidade entre serviços executados por diferentes empresas, o que poderia resultar em falhas construtivas, retrabalhos, aumento de custos e prorrogações de prazos. Além disso, a natureza do objeto exige unidade de gestão contratual, com uma única empresa responsável por todas as fases da construção, garantindo o cumprimento dos padrões técnicos estabelecidos no projeto executivo.

8.4. Sob o ponto de vista econômico, não parcelar a obra se



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

mostra mais vantajoso, pois a contratação de um único executor permite ganhos de escala, redução de custos indiretos (logística, mobilização, administração local, etc.) e maior controle orçamentário. O parcelamento implicaria em múltiplos contratos, gerando aumento da carga administrativa, custos com fiscalização, sobreposição de responsabilidades e possíveis litígios entre contratadas.

8.5. A decisão de não parcelar não compromete a competitividade do certame, pelo contrário, empresas do setor da construção civil, especialmente aquelas com capacidade técnica comprovada para obras públicas de médio porte, já estão habituadas a executar projetos semelhantes de forma integrada, e tendem a apresentar melhores propostas quando detêm o controle integral da execução. A não divisão do objeto não impede o acesso de potenciais licitantes, pois o mercado dispõe de ampla oferta de empresas aptas a atender à demanda com qualidade e eficiência.

8.6. O parcelamento da obra não agregaria valor técnico, econômico ou funcional à solução demandada, e poderia ainda comprometer a entrega dentro do prazo e nos padrões exigidos. O modelo de contratação, com fornecimento de mão de obra e materiais por uma única empresa, assegura maior confiabilidade na execução do empreendimento, bem como no cumprimento dos prazos e na qualidade dos serviços entregues.

8.7. A contratação de uma única empresa funciona também como medida mitigadora de riscos, busca dar máxima eficiência às aquisições pretendidas e ainda racionaliza a gestão e a fiscalização do contrato, considerando que o parcelamento apresenta grande potencial de se constituir em um ônus excessivo de gestão, com uma eventual multiplicidade de contratos sob a perspectiva do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, conforme Acórdão 5301/2013 - Segunda Câmara do TCU no informativo 167 de Licitações e Contratos – 2013.

8.8. Dessa forma, justifica-se tecnicamente e economicamente a adoção do modelo de contratação indivisível para a execução da obra, nos termos do art. 46 da Lei nº 14.133/2021, garantindo a melhor solução para o interesse público, com otimização de recursos, segurança na execução, redução de riscos contratuais e aumento da eficiência da gestão da obra.”.



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

e) Análise de Riscos

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

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

O Mapa de Riscos foi acostado (fls. 31/36), e **não consta no processo a Matriz de Risco, razão pela qual se recomenda analisar a necessidade de sua inclusão.**

f) Sigilo do orçamento

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

De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI da NLLC, o ETP deve tratar da estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

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

Diante disto, optou-se pela publicidade do orçamento no item 2.2 do edital (fl. 243) e na JUSTIFICATIVA Nº 044/2025/GELOC (fls. 428/430).

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

O inciso XIII do art. 18 da NLLC demanda posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Tal posicionamento consta expressamente no item 13 do ETP (fl. 30).

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

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

O ordenador aprovou o ETP (fl. 30).

4.2 PROJETO BÁSICO

O Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (art. 6º do art. 14.133/21).

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

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

- 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;

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

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

No caso em comento, a AGETO providenciou Termo de Referência (fls. 41/86). Todavia, por se tratar de serviço especial de engenharia é necessário que a Pasta identifique explicitamente o Projeto Básico, bem como todos os seus elementos, destacados anteriormente conforme definições do art. 6º da Lei nº. 14.133/21.

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

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

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

Quanto a demais elementos formais, tem-se:

a) Natureza do objeto da licitação

Segundo se lê do item 1 do objeto do Projeto - TR, trata-se de “Contratação de empresa especializada em construção civil com fornecimento de mão de obra e materiais, para executar a reforma e ampliação do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS II) na cidade de Araguaína – TO” (fl. 42).

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

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

Indica-se, portanto, a necessidade de se verificar se os documentos que acompanham o Projeto Básico estão devidamente assinados por profissionais habilitados, consoante disposto.

b) Objetividade das exigências de qualificação técnica

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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

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

No caso em epígrafe, as exigências de qualificação técnica são especificadas no subitem 9.9 a 9.17 do TR (fl. 71/73). Mencione-se que tais exigências só podem ser aquelas estritamente necessárias ao cumprimento dos deveres contratuais pretendidos, consoante exposto no art. 67 da citada lei⁶.

Assim, ao inserir no edital de licitação a comprovação de capacidade técnica como requisito indispensável à habilitação dos licitantes, faz-se necessário que a Administração Pública indique no procedimento os motivos dessa exigência e inclua a explicitação técnica de que os parâmetros fixados são adequados e suficientes, assegurando-se de que o requisito não restringe o caráter competitivo do certame (HEINEN, Juliano, 2023, p.151). **Dessa forma, deve ser providenciada justificativa para as exigências de qualificação técnica de forma a fundamentar os requisitos exigidos.**

Além disso, diante da exigência de comprovação de qualificação técnica prevista no subitem 9.9 a 9.17 do Termo de Referência, faz-se necessário que a unidade demandante identifique as parcelas de maior relevância do objeto licitado, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/21.

Tal providência visa assegurar que as exigências formuladas quanto à capacidade técnica dos licitantes estejam diretamente relacionadas às obrigações contratuais que demandam maior grau de especialização, complexidade ou risco na execução, sendo vedadas exigências genéricas ou desproporcionais que possam restringir a competitividade do certame.

c) Participação de consórcios

O Projeto vedou a participação de empresas em consórcio no item 4.4 (fl. 52), com a devida motivação nos subitens 4.4.3 e 4.4.4 (fl. 52).

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

d) Aprovação pelo ordenador de despesa

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

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

O Termo de Referência foi aprovado pelo Gestor, dada a sua assinatura (fl. 41).

5. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

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

Art. 23. (...)

[...]

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

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

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

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

O item 10 do TR consigna o seguinte (fls. 73/74):

10. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

10.1. O custo estimado para execução do objeto proposto, que é o máximo aceitável, é de R\$ 1.057.291,56 (Um milhão, cinquenta e sete mil, duzentos e noventa e um reais e cinquenta e seis centavos), o orçamento estimativo foi elaborado baseado no Sistema SINAPI com Data base de 04/2025. A planilha orçamentária estimativa, pesquisa de preços/cotações, cronograma físico – financeiro e cálculo do BDI estarão anexados a este Termo de Referência.

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

Art. 288. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, além das disposições deste Decreto, será aplicado o Decreto Federal no 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, para a definição



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o §2º do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

(...)

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

Assim, recomenda-se que, em caso de ausência de preço de referência dos insumos nos sistemas SINAPI e SICRO, adote-se a solução do § 2º do art. 288 do citado Decreto.

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

6. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

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

No Estado do Tocantins, o Decreto nº 6.898/25, que dispõe sobre a execução orçamentária para o exercício, elencou os documentos essenciais ao ato inicial e à continuidade do procedimento de execução de despesa:

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

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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

comprovação da disponibilidade de crédito orçamentário;

II – Da autorização do ordenador de despesa, na conformidade do Anexo II a este Decreto;

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

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

Assim, está presente a Autorização do Ordenador de Despesas, feita na forma do anexo II do citado decreto (fl. 221), assim como os Detalhamento de Dotação (fl. 216 e fl. 217). O parecer definitivo do Grupo Gestor para Equilíbrio do Gasto Público e a manifestação da SEPLAN forma juntadas às fls. 226/228, **contudo se referindo a parcela do valor da contratação, razão pela qual se recomenda verificar a necessidade da aprovação de todo o valor pelas referidas unidades.**

7. MINUTA DO EDITAL

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

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

As exigências de qualificação financeira foram motivadas (fls. 428/429), assim como as de participação de consórcios (fl. 52).

Quanto à qualificação técnica, observa-se que a justificativa apresentada à fl. 73 limita-se a afirmar tratar-se de exigências usuais. Recomenda-se que seja verificada a suficiência da justificativa, uma vez que não explicita de forma



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

fundamentada as razões para a adoção dos referidos requisitos.

A minuta do edital e seus anexos foram juntados (fls. 241/317).

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

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

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

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 4º, que tratam dos mecanismos para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

b) Apresentação das propostas e documentos de habilitação

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

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

I – Preparatória;

II – de divulgação do edital de licitação;

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

IV – de julgamento;

V – de habilitação;

VI – recursal;

VII – de homologação.

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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

edital de licitação.

Quanto à habilitação, tem-se:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

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

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

[...]

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

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

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

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

c) Vigência contratual

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

Os prazos de vigência e execução do contrato estão registrados no item 15 do TR (fl. 83) e no item 9 da Minuta do Termo de Contrato (fl. 303).

d) Preço máximo para itens unitários



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

e) Anexos do Edital

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

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

O PB é elemento do edital de licitação:

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

(...)

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

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

8. TERMO DE CONTRATO

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

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

I - O objeto e seus elementos característicos;



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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**



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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.

Considerando as diretrizes estabelecidas no referido normativo, recomenda-se que, na minuta de contrato (fls. 300/317), sejam identificados os critérios destacados acima, observando-se, ainda, o cumprimento integral das demais disposições previstas no normativo.

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

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

9. OBRA PÚBLICA

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

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

[...]

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



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

Escolhido o método do maior desconto (fl. 70), o julgamento considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no Edital (art. 34, caput da Lei nº 14.133/21).

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

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

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

(...)

I – Empreitada por preço unitário;

A empreitada por preço unitário é a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas (art. 6º, XXVIII da Lei nº 14.133/21). No item 9.2 do projeto (fl. 70) consta que esse regime de execução foi selecionado.

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

10. DEMAIS FORMALIDADES

a) Designação dos agentes públicos

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

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

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



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

Subprocuradoria de Consultoria Especial

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

Foi acostado aos autos a Portaria AGETO nº 87/2025, de 16 de maio de 2025, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 6.823 (fl. 235), a qual designa os servidores para atuarem como Agentes de Contratação e institui a Comissão de Contratação.

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

Destaque-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/21.

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

11. CONCLUSÃO

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

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

Subprocuradoria de Consultoria Especial, Palmas, 10 de novembro de 2025.

FELIPE MANSUR ALMEIDA

Procurador do Estado

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

