PARECER Nº 0117-A/2026/PROC/PMNR

PROCESSO Nº: 3.2026-016SMS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 061/2026

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

ASSUNTO: ANÁLISE DA FASE INTERNA DE PROCESSO DE CONCORRÊNCIA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DO PSF BALTAZAR CLAUDINO DA SILVA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETOS REGULAMENTADORES. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1.RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para execução da obra de reforma e ampliação do PSF Baltazar Claudino Silva, localizado na Vila Pista da Ciex, projeto de assentamento Tuêre II, zona rural do Município de Novo Repartimento – PA, mediante licitação pública, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Projeto Básico, Edital e seus anexos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) Ofício nº 1884/2026 - SMS;
II) Documento de formalização de demanda (DFD);
III) Termo de instauração de processo administrativo;
IV) Ofício nº 111/2026 – SEFAZ;
V) Ofício nº 0121/2026;
VI) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
VII) Especificações técnicas;
VIII) Memorial descritivo;
IX) Planilha orçamentária;
X) Memorial de cálculo;

XI) Anotação de Responsabilidade Tecnica do engenheiro – ART;

XII) Registro de Responsabilidade Tecnica da arquiteta – RRT;

XIII) Mapa de riscos;

XIV) Projeto Básico;

XV) Despacho protocolar interno;

XVI) Despacho protocolar interno;

XVII) Ofício nº 0112/2026;

XVIII) Declaração de adequação orçamentária e financeira e autorização;

XIX) Termo de autuação;

XX) Portaria de nomeação do agente de contratação;

XXI) Minuta do edital e seus anexos;

XXII) Certificados do agente de contratação;

XXIII) Despacho à procuradoria geral do Município.

3. É a síntese do necessário.

2. APRECIAÇÃO JURÍDICA

2.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

4. 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;

5. 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,

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

6. **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."

7. 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. Ele se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe 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, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. 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.

2.2. Limites e instâncias de governança

10. No presente caso, o valor da contratação é de **R$ 499.474,95 (quatrocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e noventa e cinco**

centavos) e o órgão assessorado declarou que o serviço contratado constitui atividade de investimento.

11. Por sua vez, o(a) Ordenador de Despesas autorizou a contratação, o que atende ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

12. Reiteramos 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.

2.3. Avaliação de conformidade legal

13. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
>
> I - Instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
>
> II - Criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
>
> IV - Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> V - Promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

14. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

15. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União, que na

ausência de criação de uma específica do Ente Municipal pode adotada pelo município com a devida regulamentação.

16. Referidos documentos estão disponíveis no endereço https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/listas-de-verificacao.

17. No caso vertente não foi realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com a lista de verificação nas próximas licitações.

2.4. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

18. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

19. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: Arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

20. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

21. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

22. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido ou ser executado (em se tratando de obra), recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

23. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

24. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

25. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

i. definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial

ii. verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,

iii. verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

26. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e obra/serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

27. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

> a. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
>
> b. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
>
> c. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

28. Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto, Plano Diretor de Logística Sustentável e em relação ao Projeto Básico. No caso em apreço houve menção sobre o impacto ambiental da obra, porém deve-se, nas próximas licitações, atender com mais detalhamento e profundida sobre a temática. ASSIM RECOMENDAMOS.

2.5. Planejamento da contratação: Fase Preparatória

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

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

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

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)

31. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

32. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

33. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.5.1. Estudo Técnico Preliminar - ETP

34. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaborou(am) o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

35. Assim 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.

36. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

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.

37. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

38. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração municipal observar, como parâmetro enquanto não regulamentar o tema em âmbito, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, naquilo que couber.

39. No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou e acostou ETP, porém apresenta-se com algumas deficiências, devendo para tanto ser aprimorado na próxima licitação de modo a contemplar integralmente as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar que observar o cumprimento pleno das exigências dos incisos IV, V e VI. Porém com fulcro no Princípio da Instrumentalidade das Formas e do Formalismo Moderado prevejo que o ETP acostado atende a substância do ato.

2.5.2. Descrição da Necessidade da contratação

40. 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.

41. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

42. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de

requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

43. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021)

44. Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

45. Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa, mesmo que de forma suscinta, o que de plano, pela natureza do objeto se afere o cumprimento da demonstração da necessidade de contratação.

2.5.3. Levantamento de Mercado

46. 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 a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

47. O artigo 9º, III, “a” à “d” da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022 do Governo Federal, *exempli gratia*. indica algumas opções para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que “*os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração*.”

48. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

49. Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão realizou a busca por soluções de mercado, embora não tendo justificado de forma profunda, entretanto, recomendando-se que o faça nas próximas licitações, o que pode inclusive alterar o próprio objeto licitatório, em se encontrando uma solução mais adequada à necessidade administrativa.

2.5.4. Definição do Objeto

50. Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

51. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

52. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. Os critérios de sustentabilidade previstos em leis, decretos e outras normas infralegais deverão ser inseridos na especificação do objeto sempre que obrigatórios, encontrando-se orientações jurídicas sobre o tema no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU que deve ser usado como parâmetro para o Entes Municipais.

53. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

54. Portanto, 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.

55. Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado no catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional deve ser conforme Portaria Seges/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022.

56. No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.5.4.1. Demais aspectos ligados à definição do Objeto

2.5.4.1.1. Quantitativos Estimados

57. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos

podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

58. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

59. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

60. Por fim, 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.

61. Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

62. No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação se encontra suficientemente demonstrada, por se tratar de obra de engenharia.

2.5.4.1.2. Parcelamento do objeto da contratação

63. Geralmente, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> (...)
> V - Atendimento aos princípios:

> a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
>
> b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
>
> c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.
>
> (...) (grifou-se)

64. Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

> § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
>
> I - A viabilidade da divisão do objeto em lotes;
>
> II - O aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

65. Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

> § 3º O parcelamento não será adotado quando:
>
> I - 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;
>
> II - O objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
>
> III - O processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

66. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua: *Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.*

67. Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento,

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

68. Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

69. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

> § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.
>
> § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

70. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

71. No caso concreto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração pretende promover a licitação para a execução da reforma e ampliação da edificação da SMS, que se afiguram como serviço de engenharia, concluindo-se pela inviabilidade técnica e econômica do parcelamento em lotes.

2.5.5. Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros

72. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

73. Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

> (...)
> VII - a partir de documentos 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.

74. É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021 – que deve ser usada como parâmetro pelos demais Entes Públicos, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

> Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:
> I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
> **II - Plano de Contratações Anual;**
> III - Política de gestão de estoques;
> IV - Política de compras compartilhadas;
> V - Gestão por competências;
> VI - Política de interação com o mercado;
> VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
> VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
> IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.
> Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

75. É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

76. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança abaixo indicados.

2.5.5.1. Plano de Contratações Anual - PCA

77. O Decreto nº 10.947, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA no âmbito federal, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

78. É certo que 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, de 2022.

79. No caso concreto, a Administração registrou que não há previsão no PCA e LOA, mas será incluído, sem prejuízos. E a contratação se dará por recursos próprios.

2.5.6. Análise de riscos

80. No presente caso, foi juntado o Mapa de Riscos, atendendo parcialmente ao disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

81. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

82. Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

83. No caso concreto, a Administração elaborou análise de riscos, sendo conveniente ressaltar que deve ser alocado todos os riscos. É O QUE RECOMENDAMOS!

2.5.7. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

84. No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto **incisos I do §2º do art. 23** supra indicado. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

85. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23, §2° da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, serviços e obra, devem ser observados os parâmetros:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> **§ 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 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.
>
> (...)

86. Além das regras legais, também devem ser observadas, apenas como parâmetro, as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 - União, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

> Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
>
> I - Descrição do objeto a ser contratado;

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

> II - Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
>
> III - caracterização das fontes consultadas;
>
> IV - Série de preços coletados;
>
> V - Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
>
> VI-Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
>
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
>
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

87. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

88. No caso concreto, houve realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, foram priorizados os parâmetros do inciso I do art. 23, §2º da Lei 14.1333/2021.

2.5.8. Orçamento Sigiloso

89. 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, de 2021:

> Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

90. De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI, 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.

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

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

92. Convém ressaltar que, em caso de adoção do critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável deve constar obrigatoriamente do edital da licitação, ou seja, não é possível adoção de orçamento sigiloso (cf. art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

93. No caso concreto, a instrução processual revela que o tema foi tratado expressamente, tendo a Administração não optado por postergar a divulgação do orçamento estimado, de forma justificada.

94. No caso concreto, a instrução processual revela que a Administração optou por não postergar a divulgação do orçamento estimado, sem necessidade de apresentar justificativa para tanto, o que não demanda providências para o fim de atender o disposto no art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021, acima reproduzido.

2.5.9. Projeto Básico

95. O projeto básico foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

96. O Projeto Básico deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXV, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> 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;

97. Especificamente em tratando de obra de engenharia demanda atendimento dos requisitos do art.45 da nova lei de licitação:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - Disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - Mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - Avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - Proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - Acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

98. No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que o Projeto Básico demanda alguns aprimoramentos, notadamente quanto ao preenchimento dos requisitos do art.45, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.5.10. Utilização ou não de minuta padronizada de Projeto Básico

99. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
>
> I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
>
> II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
>
> IV - Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> V - Promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.
>
> (grifou-se)

100. Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme enunciado BPC nº 06:

> "A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (checklists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

> No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados. Convém ainda que os Órgãos Consultivos se articulem com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU. (grifou-se)."

101. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

> **a)** Se houve utilização de modelos padronizados;
> **b)** Qual modelo foi adotado; e
> **c)** Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

102. No caso, verifica-se que a Administração não utilizou modelo padronizado de Projeto Básico, sendo conveniente ressaltar que se deve observar tal exigência nos certames vindouros.

2.5.11. Da natureza do objeto da licitação

Compete à administração declarar qual a natureza do objeto licitatório: natureza comum ou especial, haja vista que a licitação por concorrência somente é obrigatória para contratação de bens e serviços especiais e de **obras** e serviços comuns e especiais de engenharia, conforme consta do art. 6º, XXXVIII da Lei nº 14.133, de 2021:

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

103. No caso concreto, a Administração declarou expressamente que se trata de obra de engenharia nos moldes do art.6º da Lei nº 14.133, de 2021:

> XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

104. Assim ainda por exclusão conforme redação do art.29 da mesma norma, verifica-se que a modalidade é a concorrência para a contratação do presente objeto.

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

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

2.5.13. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

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

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

a) modalidade de licitação;
b) critério de julgamento;
c) modo de disputa; e
d) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

108. No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que que foi definido a modalidade de licitação que é a “concorrência”, bem o critério julgamento que o “menor preço global”, o modo de disputa será “aberto e fechado”, sendo explicito a “adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros”.

2.5.14. Objetividade das exigências de qualificação técnica

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

109. 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.

110. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

111. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

112. No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no Projeto Básico e Edital, indicando os quantitativos mínimos a serem comprovados.

2.5.15. Adequação orçamentária

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

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

115. Lei nº 8.429, de 1992

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

> ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).
>
> (...)
>
> IX - Ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
>
> (...)

116. Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.
>
> (grifou-se)

117. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

118. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

> "As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

119. No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, destinadas ao objeto pretendido.

2.5.16. Minuta de Edital

120. A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

121. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, 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:

> 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**.
>
> § 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

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

> **a)** justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
> **b)** justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
> **c)** justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
> **d)** justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

123. A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, julgamento das propostas, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo, porém a Administração deve demonstrar fundamento jurídico e técnico específico para a exigência, não presumir sua admissibilidade, melhor fundamentado no anexo.

124. A análise de clausulas abusivas, ilegais e restritivas encontram-se no anexo do presente parecer.

2.5.17. Da utilização ou não de minuta padronizada de Edital

125. Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

126. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

> **a)** Se houve utilização de modelos padronizados;
> **b)** Qual modelo foi adotado; e

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

c) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

127. No caso, verifica-se que a Administração não possui ainda modelo padronizado de minuta de Edital, sendo conveniente ressaltar que se deve aderir a referida prática.

2.5.18. Da restrição a participação de interessados no certame

128. O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

129. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

130. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

131. Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
>
> I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
>
> II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
>
> III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
>
> IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
>
> V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

132. No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

133. Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

134. No caso concreto, observa-se que o edital prevê restrição a participação de interessados, sendo conveniente ressaltar que se trata de objeto que se afigura como serviço de engenharia, assim sendo inviável economicamente a participação de consórcio, sendo vedado a participação de pessoas jurídicas em forma de consórcio. A vedação foi justificada no Projeto Básico, mas carece de melhoria, conforme melhor disposto no anexo.

2.5.19. Da participação de ME, EPP e Cooperativas

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

2.5.19.1 Licitação Exclusiva

136. A normatização estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

137. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

> "Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007."

138. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação. O que não se aplica *in casu* por se tratar de serviço de engenharia em valor superior ao mencionado.

2.5.19.2. Cota reservada

139. Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de

até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

140. Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:

> **a)** Em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em **licitações para contratação de serviços ou obras**; e
>
> **b)** Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

141. No caso em análise, por se tratar de serviço de engenharia resta inviável a cota reservada como delineado por inviabilidade técnica na execução do objeto.

2.5.19.3. Do afastamento da licitação exclusiva e cota reservada

142. A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

> Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
>
> I - (Revogado);(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
>
> II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
>
> III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
>
> IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

2.5.19.4. Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa

143. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

> **a)** de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
>
> **b)** de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

2.5.19.5. Previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP.

144. Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
>
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
>
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

145. Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

> **a)** item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e
>
> **b)** 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.

146. Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

147. No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas, sendo conveniente ressaltar que o item 2.5 do Edital é expresso nesse sentido.

2.5.20. Margens de preferência

148. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
>
> I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
>
> II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.
>
> § 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:
>
> I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;
>
> II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;
>
> III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.
>
> § 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme

> regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

149. Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

150. No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência por se tratar de obra de engenharia, sendo conveniente ressaltar que se trata de instituto mais adequado aos processos licitatórios de contratação de serviço.

2.5.21. Cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado

151. O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

152. No caso concreto, foi estabelecido índice de reajustamento de preço na minuta do contrato e na minuta do edital, porém verifica-se divergência entre os itens 23.1, 23.2.2 e a cláusula 11 da minuta.

2.5.22. Minuta de termo de contrato

153. A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, senão vejamos.

154. O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir, *in verbis*:

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
>
> I - o objeto e seus elementos característicos;
>
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

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

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

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

XIX - os casos de extinção.

155. Nessa senda verifica-se que a minuta do contrato, como dito, preenche os requisitos legais, devendo ser adequado conforme recomendações.

2.5.23. Designação de agentes públicos

156. No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação dos agentes de contratação e da equipe de apoio do gestor conforme os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
>
> I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
>
> II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
>
> III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
>
> § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
>
> § 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.
>
> Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, 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.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

157. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

2.5.24. Princípio da segregação das funções

158. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - Será avaliada na situação fática processual; e

II - Poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação, (grifou-se).

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

159. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

160. No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima.

2.5.25. Publicidade do edital e do termo do contrato

161. Destacamos 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 da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

162. Destacamos também que, 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, de 2021.

3. Conclusão

163. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados a seguir**[1]:

Recomendações:

a) Que sejam observadas as recomendações em anexo a esse parecer;

b) Se abstenha de nomear servidores em funções conflitantes, ou seja, que prejudique a segregação de função na forma dos arts.5º e 7º, §1º[2] da Lei 14.133/2021; e,

[1] § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do **caput** deste artigo observarão o seguinte:
I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

[2] Art.7º - § 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais

c) Realize as publicações dos atos administrativos conforme comando do art. 54 da Lei 14.133/2021[3].

164. Somente após o acatamento das recomendações emitidas acima e ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

165. À consideração superior.

Novo Repartimento/PA, 09 de novembro de 2026.

Assinado de forma digital por EZEQUIAS MENDES MACIEL:88607780182

Ezequias Maciel Sociedade Individual de Advocacia
Ezequias Mendes Maciel
OAB/PA 16.567
Advogado Sócio

suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

[3] Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada **mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP**).
§ 1º (VETADO).
§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, 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.** **(Promulgação partes vetadas)**
§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.
§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

ANEXO

1. Irregularidade prioritária: divergência no orçamento

O Estudo Técnico Preliminar (item 6.7.2) e o Projeto Básico (item 1.2, quadro do objeto) apresentam o valor estimado de R$ 499.474,95. Entretanto, o edital (seção III — Valor Global para a Contratação) estabelece o valor máximo de R$ 810.882,26.

Diferença não conciliada

R$ 311.407,31

O valor editalício supera o orçamento do ETP e do Projeto Básico em aproximadamente 62,35%.

Consequência: a divergência compromete a definição inequívoca do orçamento de referência e dos parâmetros de elaboração e julgamento das propostas. Exige uniformização das peças antes da publicação.

Exigências potencialmente restritivas à competitividade

2. Atestados para serviços de baixa representatividade financeira

Restrição excessiva de habilitação técnica. O Projeto Básico, item 18.1.5.3, inclui no quadro de parcelas exigidas para comprovação da capacidade técnico-operacional serviços com os seguintes pesos:

Parcela do Projeto Básico	Peso indicado
Item 4.1.5 — Concreto FCK 25 MPa	0,69%
Item 4.2.3 — Armação de estruturas, aço CA-60	0,66%
Item 9.1 — Forro em réguas de PVC	1,13%
Item 12.7 — Cabo de cobre flexível de 25 mm²	0,42%
Item 13.2 — Pintura látex acrílica	1,10%

O problema é que o quadro apresentado reúne exigências de serviços ordinários, como pintura e forro de PVC, sem demonstrar, de maneira individualizada, por que sua experiência anterior seria indispensável à segurança da contratação.

Providência: submeter cada parcela a uma revisão técnica, com justificativa específica de complexidade, risco e relevância. Excluir as exigências cuja necessidade não seja demonstrada e conferir os quantitativos mínimos.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com

Incompatibilidades e riscos na minuta contratual

3. Datas-base contraditórias para reajustamento

Incompatibilidade entre edital e contrato. Identifiquei três referências distintas no mesmo conjunto documental:

Documento	Dispositivo	Referência
Edital	Item 23.1	Julho de 2026
Edital	Item 23.2.2, definição de Io	Junho de 2026
Minuta contratual, Anexo II	Cláusulas 11.1 e 11.1.1	Junho de 2026; SINAPI 06/2026
Minuta contratual, Anexo II	Cláusula 11.2	Remissão ao item 23.1, pertencente ao edital

O edital também indica, no item 23.1.1, tabelas referenciais diferentes das mencionadas no contrato.

A data-base do reajuste deve guardar correspondência com o orçamento estimado, e o edital e o contrato precisam definir critérios coerentes e verificáveis (Lei nº 14.133/2021, arts. 25, § 7º, e 92, V).

Cláusula contratual economicamente prejudicial. A indefinição pode provocar cálculo incorreto do primeiro reajuste, disputa sobre a anualidade e desequilíbrio na execução. O emprego da expressão “poderão ser reajustados” também merece ajuste para que não sugira faculdade discricionária de negar reajuste legalmente devido.

Providência: fixar a data-base efetiva do orçamento validado, corrigir o índice inicial da fórmula e uniformizar edital, Projeto Básico e contrato.

4. Exigência de planilhas e assinatura técnica na proposta

Formalidade que pode restringir a participação. O Projeto Básico, itens 18.2.2 e 18.2.3, exige planilha de quantitativos e preços assinada pelo representante legal e pelo responsável técnico, além de composições detalhadas de custos.

Esses documentos são pertinentes à análise de uma proposta de engenharia. O risco aparece se a Administração exigir toda essa documentação de todos os

participantes já no cadastramento inicial, sob pena de exclusão, em vez de estabelecer procedimento proporcional e compatível com a disputa eletrônica.

Providência: esclarecer no edital o momento da apresentação das planilhas detalhadas, a possibilidade de saneamento de falhas formais e os critérios objetivos de conferência.

5. Subcontratação: incompatibilidade não tratada no parecer

O Projeto Básico, item 22.2.2, admite subcontratação parcial de serviços acessórios ou complementares, mediante autorização administrativa.

Por sua vez, a minuta contratual, cláusula 19.1, veda a subcontratação do objeto contratual.

Existe incompatibilidade objetiva entre as peças. Embora o regime jurídico permita disciplinar a subcontratação, as condições devem ser inequívocas para os licitantes.

Correção: deve ser feita a uniformização dos dispositivos. O setor técnico deverá justificar a solução adotada.

CONCLUSÃO PRELIMINAR

Diante do exposto, entendo, em análise jurídica preliminar, que o procedimento poderá prosseguir exclusivamente para saneamento das inconsistências identificadas, não estando demonstradas, na versão examinada, as condições necessárias à liberação do edital para publicação.

Recomenda-se a devolução dos autos aos setores de engenharia, planejamento, licitações e orçamento, conforme suas competências, para conciliação do valor estimado, revisão das exigências de qualificação técnica, uniformização das cláusulas de reajuste e subcontratação e comprovação da adequação orçamentária.

As correções deverão ser documentadas, com apresentação das peças revisadas e manifestações técnicas pertinentes, possibilitando novo exame jurídico dos pontos impeditivos antes da autorização de publicação.

Avenida dos Girassóis, nº 15, Qd. 25 - Bairro Morumbi - CEP: 68.473-000
Telefone: (94) 3785 1101 – Ramal 2022
E-mail: procuradoriageralmunicipalnr@gmail.com