



Proc. Administrativo 17- 173/2026

De: Carla S. - PG-PL

Para: SA-L - Licitação

Data: 15/04/2026 às 14:13:26

Setores envolvidos:

GP, SA-L, SF, SF-C, PG, PG-PL, SE, SE-COM, SE-A

LICITAÇÃO NOVA EMEI NAZARÉ

Encaminho o Parecer nº 074/2026 , para adoção das providências cabíveis e regular prosseguimento do feito. Sem a necessidade de retorno a esta Procuradoria para reanálise.

—

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091

Anexos:

074_2026_Departamento_de_Licitacoes_Concorrencia_Escola_de_Ed_Infantil_Educacao_2.pdf



Parecer nº: 074/2026 – PGPL
Processo nº: 173/2026 – 1 Doc
Para: Departamento de Licitações

EMENTA:

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Concorrência Eletrônica nº 001/2026. Contratação de empresa de engenharia para construção, por empreitada global, de Escola de Educação Infantil – Proinfância Tipo C. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Enquadramento nos arts. 6º, inciso XXXVIII, alínea “a”, e inciso XII, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021. Observância dos requisitos legais e procedimentais. Regularidade da fase interna. **Opina-se pela viabilidade jurídica da contratação.**

1. DO RELATÓRIO.

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 13/04/2026, às 16:49, para apreciação de minuta de Edital, e de Contrato, referente a Concorrência Eletrônica nº 001/2026, que visa a contratação de empresa de engenharia para a construção por empreitada global de Escola de Educação Infantil – Proinfância Tipo C, conforme pedido da Secretaria de Educação e Cultura, pela via da Concorrência Eletrônica, na forma dos artigos 6º, inciso XXXVIII, XXI, alínea “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- a)** Solicitação de compra nº 606/2026;
- b)** Reserva de Dotação Orçamentária N° 322;



- c) Reserva de Dotação Orçamentária N° 377;
- d) Estudo Técnico Preliminar;
- e) Termo de Referência;
- f) Projeto Referência;
- g) Planilha Detalhamento do BDI;
- h) Planilha de Composição de Preços;
- i) Cronograma Físico-Financeiro;
- j) Projeto Referência – Elétrico;
- k) Projeto Referência – Estrutural;
- l) Projeto Referência – Hidráulico;
- m) Projeto Referência – Memorial Descritivo;
- n) Projeto Referência – Planilha Orçamentária;
- o) ART;
- p) Matrícula Terreno;
- q) Proposta Orçamentária;
- r) RRT;
- s) Portaria nº 233/2026 – designando Gestor, Fiscal e Suplente de Contrato;
- t) Termo de Estimação de Valores;
- u) Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato;
- v) Termo de Compromisso nº 16889;
- w) Parecer Técnico Ambiental nº 06/2026;
- x) Qualificação Econômico-financeira;
- y) Minuta de Edital de Concorrência;

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de realizar a análise sobre a viabilidade jurídica da contratação, é importante destacar que essa Procuradoria faz apenas a análise jurídica dos requisitos legais, não se atendo a questões de mérito do objeto a ser contratado.



Além disso, os apontamentos eventualmente realizados são exclusivamente para adequar o expediente aos entendimentos da lei, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

Isso é necessário para que o Município, o Gestor, os Secretários e os servidores envolvidos no seu trâmite não sejam prejudicados no futuro.

Por fim, é importante mencionar que esta Procuradoria não autoriza ou desautoriza contratações, tampouco cria regras aplicadas a elas, buscando apenas fazer a melhor e mais segura interpretação da legislação.

3. DO MÉRITO

Trata-se de processo licitatório através da modalidade Concorrência Eletrônico, para a contratação de empresa especializada na área de engenharia civil com fornecimento de material, mão de obra, equipamentos, ferramentas e tudo que for necessário para a completa execução da retomada da obra de construção da Escola Municipal de Educação Infantil no Bairro Nazaré, E.M.E.I. Nazaré, conforme pedido da Secretaria de Educação e Cultura.

A Lei Federal n.º 14.133/2021, em seu artigo 28, dispõe as modalidades licitatórias, quais sejam:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no **caput** deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

A mesma legislação também estabelece os critérios de julgamento nas licitações públicas, nos seguintes moldes:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com



os seguintes critérios:

- I - **Menor preço;**
- II - Maior desconto;
- III - Melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - Técnica e preço;
- V - Maior lance, no caso de leilão;
- VI - Maior retorno econômico. (grifo nosso)

Assim, tanto a **concorrência** como o pregão, seguem o rito procedimental comum, que está disciplinado no art. 17 da mesma norma.

Quanto à modalidade **concorrência**, será utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de **obras** e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

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;

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;
- [...]

De acordo com o esposado, a **concorrência** é caracterizada pela universalidade, enquanto permite a participação de qualquer interessado, desde que este preencha os requisitos do edital. Sendo aplicada para a contratação de obras.



Considerando a natureza do objeto a ser contratado (*obra*), o presente processo licitatório, se realizará na modalidade de Concorrência Eletrônica, adotando o critério de julgamento menor preço, nos termos do artigo 6º, XXXVIII, alínea “a” e artigo 29, caput, da Lei de Licitações.

Isto é, a proposta a ser selecionada deverá ser a de menor preço, cujo objetivo é *aquirir os serviços com o menor dispêndio possível de recursos públicos cumpridos os padrões mínimos de qualidade fixados no edital*. O presente critério de julgamento deverá observar a proposta remuneratória apresentada, em estrita correlação com a prestação a ser executada pelo licitante, nos termos das especificações delineadas no Termo de Referência, no instrumento convocatório, nos orçamentos, projetos e demais documentos instrutórios pertinentes. Ressalta-se que, a proposta não poderá indicar os custos de forma genérica.

A licitação por menor preço deve estar atrelada a definição de parâmetros de qualidade mínima, sob pena de ensejar a contratação de produtos de baixa confiabilidade. Tal providência é imprescindível para assegurar a obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

Desse modo, revela-se plenamente viável a realização do presente procedimento licitatório na modalidade de Concorrência Eletrônica, conceituado pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Com efeito, artigo 29, extrai-se que a modalidade de Concorrência seguirá o rito procedimental do artigo 17, do mesmo diploma legal. Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, ensina que:

“A concorrência destina-se a promover a contratação de compras, locações, serviços (inclusive de engenharia) e obras. No tocante às



compras e serviços, é cabível a concorrência quando não se caracteriza um objeto comum”.¹

Ainda, Matheus Carvalho, ensina que:

“Esta é a modalidade de licitação para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia e é considerada uma modalidade genérica em que podem participar quaisquer interessados.”²

O Manual de Licitações e Contratos do TCU³, em análise à norma, estabelece alguns critérios para a determinação da escolha da modalidade licitatória:

“Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência[1]; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão[2].

Incluem-se entre os serviços a serem licitados por concorrência os técnicos de natureza predominantemente intelectual, ressalvando-se a hipótese do uso do concurso ou desses serviços serem contratados por meio de inexigibilidade de licitação, quando verificada a inviabilidade de competição[3].

Assim, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

- a) o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;
- b) o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;
- c) prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência, podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e
- d) modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º).”

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 2021. Pag.440.

² CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm Brasil, 2025. Pag.578.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.



Nesse sentido, esclarece-se que as informações prestadas no **Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência** são de responsabilidade de seus subscritores, não cabendo análise jurídica acerca deles, **salvo se contrários à jurisprudência ou às normas aplicáveis ao caso.**

Contudo, ainda assim, a análise jurídica realizada por esta Procuradoria, é etapa necessária da fase de planejamento das contratações, **tendo por objetivo o controle prévio de legalidade**, nos termos do artigo 53, §4º, da Lei Federal nº 14.133/21.

No que tange ao **Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência**, constataram-se alguns equívocos de natureza meramente material, os quais, entretanto, não comprometem a clareza nem a legalidade do procedimento. Dessa forma, a correção de tais pontos revela-se desnecessária, uma vez que implicaria atraso injustificado na tramitação da contratação.

O valor estimado para a contratação é de R\$ 2.567.963,30 (dois milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, novecentos e sessenta e três reais e trinta centavos) conforme se depreende dos autos.

Na solicitação da Secretaria, foi devidamente informado o crédito orçamentário (CR) da respectiva dotação, proveniente de contrapartida do Município de Cidreira (Reserva nº 322) no valor de R\$ 839.367,69 e do FNDE (Reserva nº 377), em valor de R\$ 607.797,41, totalizando R\$1.447.165,10 (um milhão, quatrocentos e quarenta e sete mil, cento e sessenta e cinco reais e dez centavos), valor suficiente para suportar a despesa a ser executada no exercício de 2026, conforme cronograma físico-financeiro.

No tocante à **pesquisa de preços**, foram apresentadas a Planilha do SINAPI, a Planilha de Detalhamento do BDI e o cronograma físico-financeiro, em conformidade com o artigo 23, §2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, não competindo a esta Procuradoria a análise de seu conteúdo.



A **Minuta De Edital** de licitação estabelece, em síntese, as condições para participação no certame, incluindo vedações, requisitos de habilitação dos licitantes, hipóteses de classificação das propostas de preços, pedidos de esclarecimentos e impugnações, sanções e recursos. Conduto, faz-se necessário as seguintes retificações:

19 DA EXECUÇÃO DO OBJETO, Deverá ser acrescido à presente cláusula o conteúdo correspondente aos itens 5.1 e 5.2 do Termo de Referência, para fins de sua integral observância e vinculação ao instrumento contratual.

Igualmente, deverão ser acrescidos à minuta do edital o conteúdo correspondente aos itens 5.5 e 5.6 do Termo de Referência, qual seja:

5.5. Subcontratação

É vedada a subcontratação total do objeto deste Termo de Referência. Não será admitida a subcontratação de mão de obra exclusiva ou isolada, dissociada da execução de itens específicos constantes da planilha orçamentária.

A subcontratação parcial, quando admitida, deverá estar vinculada a parcelas específicas do objeto, devidamente previstas na planilha orçamentária e previamente autorizadas pela Administração, permanecendo a contratada como única responsável pela execução integral do contrato.

A futura contratada poderá, mediante autorização expressa do Município, subcontratar partes da obra relacionadas a itens específicos da planilha orçamentária, até o limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total contratado.

5.6. Do recebimento do objeto

A Administração receberá o objeto contratado em duas etapas: provisória e definitiva, na forma abaixo:

a) Recebimento Provisório:



Concluídos integralmente os serviços, a Contratada deverá solicitar formalmente à Administração, ainda dentro do prazo de vigência contratual, a realização do recebimento provisório.

A Administração, por meio da fiscalização designada, realizará, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, as vistorias e verificações necessárias, lavrando o respectivo Termo de Recebimento Provisório.

Os serviços que não atenderem às condições contratuais serão recusados, total ou parcialmente, devendo a Contratada providenciar sua correção, substituição ou refazimento, no prazo fixado pela fiscalização.

b) Correção de pendências:

Caso o prazo originalmente estabelecido para correção dos serviços rejeitados se mostre inexecutável, poderá a Administração, a seu critério e mediante justificativa, conceder novo prazo para o saneamento das inconformidades.

c) Recebimento Definitivo:

Decorrido o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias corridos e no máximo 90

(noventa) dias corridos, contados da emissão do Termo de Recebimento Provisório, será realizada nova inspeção para fins de aceitação definitiva.

Atendidas todas as exigências contratuais e sanadas as falhas eventualmente apontadas, será lavrado o Termo de Recebimento Definitivo.

O recebimento definitivo não exime a Contratada das responsabilidades legais pela solidez, segurança e qualidade dos serviços executados, nos termos do art. 618 do Código Civil.

A data de emissão do Termo de Recebimento Definitivo marca o início do prazo de responsabilidade da Contratada quanto à qualidade, correção e segurança dos serviços.

d) Condições para o recebimento definitivo:



Para a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, a Contratada deverá comprovar a regularidade fiscal e trabalhista e realizar a entrega do projeto de "As Built" (como construído), com desenhos e documentos técnicos finais que registram com precisão as alterações feitas durante a obra em relação ao projeto original com a devida ART ou RRT.

Quanto a **Minuta do Contrato**, adaptada ao objeto da presente licitação, prevê as cláusulas necessárias para o cumprimento da obrigação, nos termos do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021. Contudo, também se faz necessário algumas ponderações:

CLAÚSULA QUINTA: DA EXECUÇÃO DO OBJETO, Deverá ser acrescido à presente cláusula o conteúdo correspondente aos itens 5.1 e 5.2 do Termo de Referência, para fins de sua integral observância e vinculação ao instrumento contratual.

Igualmente, deverão ser acrescentados à minuta do contrato o conteúdo correspondente aos itens 5.5 e 5.6 do Termo de Referência, qual seja:

5.5. Subcontratação

É vedada a subcontratação total do objeto deste Termo de Referência. Não será admitida a subcontratação de mão de obra exclusiva ou isolada, dissociada da execução de itens específicos constantes da planilha orçamentária.

A subcontratação parcial, quando admitida, deverá estar vinculada a parcelas específicas do objeto, devidamente previstas na planilha orçamentária e previamente autorizadas pela Administração, permanecendo a contratada como única responsável pela execução integral do contrato.

A futura contratada poderá, mediante autorização expressa do Município, subcontratar partes da obra relacionadas a itens específicos da planilha orçamentária, até o limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total contratado.



5.6. Do recebimento do objeto

A Administração receberá o objeto contratado em duas etapas: provisória e definitiva, na forma abaixo:

a) Recebimento Provisório:

Concluídos integralmente os serviços, a Contratada deverá solicitar

formalmente à Administração, ainda dentro do prazo de vigência contratual, a realização do recebimento provisório.

A Administração, por meio da fiscalização designada, realizará, no prazo de até

10 (dez) dias úteis, as vistorias e verificações necessárias, lavrando o respectivo Termo de Recebimento Provisório.

Os serviços que não atenderem às condições contratuais serão recusados,

total ou parcialmente, devendo a Contratada providenciar sua correção, substituição ou refazerimento, no prazo fixado pela fiscalização.

b) Correção de pendências:

Caso o prazo originalmente estabelecido para correção dos serviços rejeitados

se mostre inexecutável, poderá a Administração, a seu critério e mediante justificativa, conceder novo prazo para o saneamento das inconformidades.

c) Recebimento Definitivo:

Decorrido o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias corridos e no máximo 90

(noventa) dias corridos, contados da emissão do Termo de Recebimento Provisório, será realizada nova inspeção para fins de aceitação definitiva.

Atendidas todas as exigências contratuais e sanadas as falhas eventualmente

apontadas, será lavrado o Termo de Recebimento Definitivo.

O recebimento definitivo não exime a Contratada das responsabilidades legais

pela solidez, segurança e qualidade dos serviços executados, nos termos do art. 618

do Código Civil.



A data de emissão do Termo de Recebimento Definitivo marca o início do prazo de responsabilidade da Contratada quanto à qualidade, correção e segurança dos serviços.

d) Condições para o recebimento definitivo:

Para a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, a Contratada deverá comprovar a regularidade fiscal e trabalhista e realizar a entrega do projeto de "As Built" (como construído), com desenhos e documentos técnicos finais que registram com precisão as alterações feitas durante a obra em relação ao projeto original com a devida ART ou RRT.

4. DA OPINIÃO.

Em face do exposto, sob o aspecto jurídico e apoiada na documentação anexada aos autos, esta Procuradoria **OPINA** pela viabilidade da licitação desde que:

4.1.O Gestor entender estarem presentes os requisitos legais para a presente contratação;

4.2.Sejam apresentados todos os documentos e realizadas todas as retificações elencadas no presente Parecer Jurídico;

Por fim, compete ao Gestor realizar a ponderação acerca dos critérios de oportunidade, conveniência e interesse público para realizar ou não o certame.

É o parecer.

À consideração superior.

Cidreira, 15 de abril de 2026.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



Carlos Eduardo Martinez
Procurador – Geral do Município
OAB/RS 103.463

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: D3CB-11A1-AF5B-0243

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

- ✓ CARLA MAXIMO SPENCER (CPF 021.XXX.XXX-07) em 15/04/2026 14:14:21 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS (CPF 025.XXX.XXX-65) em 15/04/2026 16:13:07
GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

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

<https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/D3CB-11A1-AF5B-0243>