PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos - PGM-SPACC

PARECER N.º: 575/PGM/SPACC/2026

PROCESSO N.º: 004.013853/2026-19

ORIGEM: Secretaria Municipal de Educação – SEMED

OBJETO: Contratação de empresa especializada em obras e serviços em engenharia para execução dos serviços complementares e remanescentes necessários à conclusão e plena funcionalidade da Escola Municipal Cristal da Calama no Município de Porto Velho/RO.

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos – SPACC, para análise prévia de legalidade, conforme estabelece o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para execução dos serviços complementares e remanescentes necessários à conclusão e plena funcionalidade da Escola Municipal Cristal da Calama – Escola 12 Salas, padrão FNDE, situada na Rua Drusa com Rua 44, bairro Cristal da Calama, no Município de Porto Velho/RO, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos, ferramentas, transporte, administração local e demais insumos necessários à completa execução do objeto, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia n.º 456/2026/SMCL/DGC (ID 1524099), autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I – RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Ofício 6933/2026 SEMED-DIMAOE, Solicitação de documentação técnica para instrução do processo licitatório da obra remanescente da Unidade Escolar Cristal da Calama, **ID 1257667;**
- Despacho 143 SMCL/DPE, Envio de Projetos e Documentação, **ID 1333413;**
- Projeto de Arquitetura, **Link de acesso: S06.46.P_PROJETO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES - ESCOLA NO CRISTAL DA CALAMA – ESCOLA 12 SALAS, (1333413);**
- Projeto de Instalações Elétricas contemplando a Climatização, **(1333413)**;
- Projeto da Subestação Elétrica, **(1333413)**;
- Projeto de Rede Lógica, **(1333413)**;
- Planilha Orçamentária e ARTs, **(1333413);**
- Documento de formalização de Demanda 16 SEMED/DEITE, **ID 1366562;**
- Estudo Técnico Preliminar – ETP SEMED/DIMAOE, **ID 1370548;**
- Mapa de Riscos SEMED/DIMAOE, **ID 1376675;**
- Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia TRO 4**, ID 1375736;**
- Despacho 1927 SMCL/DGC, **ID 1392729;**
- Despacho Análise Nº 97/2026/SMCL-AE, **id 1397583;**
- Despacho análise Nº 118/2026/SMCL-DGC, **ID 1398976;**
- Despacho 209/SEMED/DIMAOE, encaminham-se os documentos revisados, **ID 1426570;**
- Documento De Formalização De Demanda 1 SEMED/DIMAOE, **ID 1426564;**
- Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia TRO 1 SEMED/DIMAOE, **ID 1426565;**
- Despacho 2006 SMCL-DGC, Para analise e Parecer Tec. Engenharia **(1438382);**
- Análise 102 Assessoria de Engenharia - SMCL-AE **(1441376);**
- Despacho 2035 SMCL-DGC, assinatura do TR DEFINITIVO **(1461797);**
- Despacho 220 SEMED-DEITE, **Solicitação de Emissão Controle de Execução Orçamentária – CEO (1481541);**
- Despacho 2078 SMCL-DGC, Para SEMED, solicitamos que sejam providenciadas a elaboração e a juntada aos autos do Controle de

Execução Orçamentária – CEO e do respectivo Pré-Empenho, contendo as informações orçamentárias pertinentes **(1498475);**

- **Declaração 26 SEMED-DIORP, Disponibilidade orçamentária (1518753);**
- Despacho 518 SEMED-DIORP **(1519612);**
- Despacho 2144 Retificado SMCL-DGC **(1540637);**
- Termo 456 SMCL-DGC Retificado **(1524099);**
- Despacho 2243 SMCL-SEL, designação de agente de contratação **(1560560);**
- Minuta 151 EDITAL e seus Anexos, **(1485523);**
- Minuta do contrato Anexo VI, **(1485523);**
- Check-list Lista Verificação Fase Preparatória, **(1560159);**
- Despacho 2186 Para analise e Parecer Jurídico **(1562465).**

É o relatório.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece os I e II do §1º do art. 53, da Lei n.º 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 direitos levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7
>
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

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.

Registre-se que, além da Lei n.º 14.133/2021, aplica-se ao caso o Decreto Municipal n.º 18.892/2023, que a regulamenta no âmbito do Município de Porto Velho. As normas federais citadas neste parecer são invocadas subsidiariamente e no que couber.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

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.º 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei n.º 12.305, de 2010).

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.º 14.133, de 2021).

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.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n.º 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.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, 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.

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.

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.

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

a) 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;

b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e

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

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e 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.

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

I. 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;

II. 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;

III. 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.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, **partiremos da premissa que a área técnica observou todos os critérios de sustentabilidades pertinentes a presente contratação, com o devido detalhamento junto ao Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (itens 5.7 e 13.1.23 a 13.1.25 do TR e Anexo IV da minuta de edital).**

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei n.º 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.

O artigo 18 da Lei n.º 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 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)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. 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 n.º 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. 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:

3.1. Estudo Técnico Preliminar

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

> O artigo 18, § 1º, da Lei n.º 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:
>
> 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifou-se)

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 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.

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2021, deve a Administração Municipal observar, no que couber, 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 presente caso, **os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (id 1370548).** 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 n.º 14.133, de 2021.

Observa-se, contudo, que o ETP, conforme reproduzido no item 2.6 do Termo de Referência, condiciona a viabilidade da solução à "regular delimitação dos serviços em relação à contratação anterior", condição que deve estar demonstrada nos autos (item 3.10.1 deste parecer).

3.2. Descrição da Necessidade da Contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, 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.

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.º 14.133, de 2021, 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.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto n.º 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n.º 14.133, de 2021, 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.º 14.133, de 2021)

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.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, a **secretaria descreveu a necessidade administrativa, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.3. Levantamento de Mercado

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.

O artigo 9º, III, "a" à "d" da Instrução Normativa Seges/ME n.º 58, de 8 de agosto de 2022 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.

Já o art. 44 da Lei n.º 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

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.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, a **secretaria realizou a busca por soluções de mercado, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.4. Definição do Objeto

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.

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.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n.º 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.

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 n.º 4.150, de 1962.

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.

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

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente a secretaria definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima, sendo que apresentou a devida justificativa junto aos autos, conforme Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia.

3.5. Quantitativos Estimados

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.

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.

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.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei n.º 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

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.

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.

Tratando-se de obra, os quantitativos decorrem do levantamento técnico dos projetos e da planilha orçamentária, não se aplicando a regra do art. 40 da Lei n.º 14.133/2021 (expectativa de consumo anual), própria das compras.

No caso concreto, em relação a legitimidade do quantitativo da futura contratação, a unidade demandante apresentou a **Planilha Orçamentária da Obra (ID 1333413).**

3.6. Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. **Tratando-se de obras e serviços, o parâmetro legal é o art. 47, II e §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, segundo o qual, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados:**

> **I – a responsabilidade técnica;**
>
> **II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; e**
>
> **III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

As regras do art. 40, §§ 2º e 3º, referem-se às compras.

A disposição de um objeto em tese divisível em um mesmo item, 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.

Dito isso, percebe-se que o presente certame estabeleceu contratação única, conforme as devidas justificativas contidas no Estudo Técnico Preliminar **e nos itens 2.4 e 3.8 do Termo de Referência, fundadas na necessidade de coordenação das diversas disciplinas e de responsabilidade integral pelo resultado**.

3.7. Plano de Contratação Anual

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, instrumento de governança que deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e observado na realização de licitações e na execução dos contratos (art. 12, §1º).

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
>
> (...)
>
> 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.

É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME n.º 8.678, de 19 de julho de 2021, 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.

O Decreto n.º 10.197, de 2022, regulamentou no âmbito da Administração Pública Federal o Plano de Contratações Anual - PCA, 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.

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 n.º 14.133, de 2021.

Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II. **No âmbito federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto n.º 10.947, de 2022, aplicável subsidiariamente, observada a regulamentação municipal própria.**

No caso concreto, a **secretaria justificou o seguinte no item 9 do ETP:**

> *A presente contratação não se encontra prevista no Plano de Contratações Anual – PCA, tendo em vista tratar-se de demanda superveniente decorrente da necessidade de conclusão dos serviços complementares e remanescentes da Escola Municipal no bairro Cristal da Calama.*
>
> *A contratação mostra-se necessária para assegurar a conclusão da unidade escolar e sua adequada disponibilização à comunidade, não se mostrando conveniente o seu adiamento para exercício posterior, considerando o estágio atual do empreendimento, o interesse público envolvido e a necessidade de evitar a postergação da entrega da unidade e eventuais prejuízos decorrentes da manutenção de serviços pendentes.*
>
> *Dessa forma, justifica-se o prosseguimento da contratação, ainda que não originalmente contemplada no PCA, devendo ser promovidas, pelas unidades competentes, as adequações necessárias aos instrumentos de planejamento e à programação orçamentária, quando cabíveis.*

A justificativa apresentada é juridicamente admissível, devendo ser promovida a adequação do plano.

3.8. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) 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.

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.

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.

No presente caso, **foi juntado aos autos o Mapa de Riscos (ID 1376675), o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei n,º 14.133, de 2021.**

3.9. Orçamento Estimativo

Em relação ao orçamento, é dever da Administração Pública, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º,VI, da Lei n.º 14.133/2021).

A Administração ainda, deverá observar o § 2º do artigo 23 da Lei 14.133/2021, que diz:

> 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.

No presente caso, **foi realizada a estimativa do valor da contratação**, **conforme Planilha Orçamentária da Obra (ID 1333413) no montante de R$ 1.357.788,86, composto por custo dos serviços e fornecimentos de R$ 1.151.919,71 e BDI de R$ 205.869,15 (item 11.1.2 do TR).**

3.10. Requisitos Obras e serviços de Engenharia (Projeto Básico, Projeto Executivo e outros)

O Projeto Básico deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXV, da Lei n.º 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, considera- 16 Lei de Licitações e Contratos Administrativos dos 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;

Outrossim, nas contratações de obras e serviços de engenharia deverão ser observadas os elementos essenciais elencados a seguir:

> **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.
>
> **Art. 46.**
>
> § 1º **É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo**, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.
>
> **Art. 115.**
>
> § 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo **licenciamento ambiental** for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

No caso concreto, constam nos autos o **Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia (ID 1524099) e o Projeto de Arquitetura, Link de acesso: S06.46.P_PROJETO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES - ESCOLA NO CRISTAL DA CALAMA – ESCOLA 12 SALAS,** sendo estas peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. **Assim, partiremos da premissa que a área técnica observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais pertinentes a presente contratação.**

Considerando a vedação do art. 46, §1º, recomenda-se que a área técnica declare expressamente nos autos que os projetos disponibilizados possuem nível de detalhamento executivo.

Ressalta-se, todavia, que NÃO consta nos autos a licença ambiental para a execução do objeto a ser contratado, conforme exigência legal. **Tratando-se de conclusão de edificação escolar já iniciada, deve ser juntada a licença vigente do empreendimento ou manifestação do órgão ambiental competente quanto à sua inexigibilidade.**

3.10.1. Da obra remanescente e do Contrato n.º 095/PGM/2022

O objeto constitui remanescente de obra anteriormente contratada, e o Termo de Referência prevê a lavratura de Ata de Transposição de Responsabilidade delimitando as interfaces com o Contrato n.º 095/PGM/2022 (item 4.5.1). Não constam dos autos, porém, documentos que demonstrem a situação daquele contrato — sua extinção, a medição final dos serviços executados, a apuração de responsabilidade da contratada anterior e eventual execução de sua garantia. Tais elementos são necessários para evitar pagamento em duplicidade, delimitar objetivamente o escopo remanescente e preservar o direito da Administração de responsabilizar a contratada anterior por eventuais vícios.

Registre-se, ainda, que o art. 90, §7º, da Lei n.º 14.133/2021 admite a contratação de remanescente mediante convocação dos licitantes remanescentes do certame original. A opção por nova licitação é legítima, mas convém que seja registrada no ETP.

3.11. Da natureza do objeto e a modalidade da licitação

A definição de obras e serviços de engenharia pode ser extraída diretamente da Lei n.º 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

> 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;
>
> (...)
>
> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
>
> a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
>
> b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea 8 a 9 deste inciso;
>
> (...)

O artigo 29 da Lei Federal n.º 14.133/2021, estabelece que a modalidade concorrência aplica-se aos objetos que se enquadrem como obras e serviços de engenharia, vejamos:

> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. **O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (grifo nosso).**

No caso concreto, aparentemente, **existe compatibilização do objeto da licitação à modalidade licitatória eleita.**

3.12. Informação sobre o Regime de Execução

Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento/execução de bens/serviços, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, conforme art. 18, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Quanto ao regime de execução de obras e serviços de engenharia a Lei n.º 14.133/2021, estabeleceu que:

> Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:
>
> **I - empreitada por preço unitário;**
>
> **II - empreitada por preço global;**
>
> III - empreitada integral;
>
> IV - contratação por tarefa;
>
> V - contratação integrada;
>
> VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado. (grifo nosso)

No caso concreto, **o regime de execução escolhido foi de empreitada por preço unitário, conforme Termo de Referência Obras e Serviços de Engenharia (item 1.3), justificado pela natureza de obra remanescente.**

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

O art. 18, inciso III, da Lei n.º 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.

No caso concreto, **o tema foi tratado pela secretaria no Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia. Há, porém, lacunas na minuta de contrato quanto a multas, prazo de pagamento, atualização monetária, reajuste e garantia, analisadas no item 4.5 deste parecer.**

3.14. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei n.º 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.

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

I) modalidade de licitação;

II) critério de julgamento;

III) modo de disputa; e

IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o **tema foi tratado pela secretaria na fase de planejamento e encontram-se previstas no Edital (ID 1485523).**

3.15. Objetividade das exigências de qualificação técnica

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.

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 n.º 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnico-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 n.º 14.133, de 2021.

No caso concreto, o tema foi tratado pela secretaria no **Termo de Referência de Obras (ID 1524099).**

3.16 Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

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 n.º 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei n.º 14.133, de 2021:

> **Lei n.º 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, mal baratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei n.º 14.230, de 2021)

(..)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei n.º 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)

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 n.º 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, **a unidade demandante demonstrou nos autos a existência de recursos orçamentários relativos a contrapartida do município para a execução da presente contratação, item 16 do TR (ID 1524099) e Declaração de Disponibilidade Orçamentaria Nº26/2026/SEMED-DIORP (ID 1518753).**

4. MINUTA DE EDITAL

A **minuta de edital** foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, **conforme (ID 1485523).**

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei n.º 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto

II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;

III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e

IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A **motivação, a justificativa, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio**, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

4.1. Da restrição a participação de interessados no certame

O art. 9º da Lei n.º 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.

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.

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.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei n.º 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.

No que se refere a cooperativas, a Lei n.º 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 n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei n.º 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar n.º 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 n.º 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.

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

No caso concreto, **observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados. Entretanto, ao admitir a participação de consórcios (item 3.4), o edital não prevê o acréscimo de 10% a 30% exigido pelo art. 15, §1º, nem consta justificativa para sua dispensa, devendo ser promovida a adequação.**

4.2. Da participação de ME, EPP e Cooperativas

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 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.

4.2.1. Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa

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

I) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;

II) 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.

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

Inicialmente, convém registrar que a Lei n.º 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 n.º 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.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, e do Decreto n.º 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

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

No caso concreto, **a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação destinada a <u>ampla concorrência</u>, sem tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas, ficando resguardado o direito ao tratamento diferenciado nos moldes da lei. Recomenda-se, contudo, suprimir os itens 4.1.3 e 4.1.4 do edital, que tratam de hipótese inaplicável (valor superior a R$ 4.800.000,00) e podem gerar dúvida quanto ao direito ao tratamento favorecido.**

4.3. Margens de preferência

De acordo com a Lei n.º 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).

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.

No caso concreto, **a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência.**

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

O art. 25, §7º, da Lei n.º 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.

No caso concreto, **a minuta de edital e anexos prevê cláusula de reajuste (item 15.3 do TR e cláusula 6 da minuta de contrato), mas indica como "índices" as tabelas SINAPI, SBC e SICRO3, que são sistemas de preços referenciais e não índices de reajustamento.**

A fórmula também vincula o índice inicial ao "mês de apresentação", quando a lei o vincula à data do orçamento estimado. Deve-se:

(a) indicar índice oficial específico ou setorial (a exemplo do INCC-DI/FGV ou do índice SINAPI/IBGE para Rondônia);

(b) fixar o índice inicial como o do mês da data-base do orçamento;

(c) prever o interregno mínimo de 1 (um) ano (art. 92, §3º); e

(d) fixar o prazo para requerimento do reajuste, uma vez que a cláusula 6.5 prevê preclusão "dentro do prazo fixado" sem fixá-lo.

4.5. Minuta do Termo de Contrato

A minuta de **termo de contrato** foi juntada aos autos e contém a maior parte das cláusulas exigidas pelo artigo 92 da Lei n.º 14.133, de 2021. Há, contudo, omissões e inconsistências que devem ser corrigidas:

4.5.1. Multas contratuais. O art. 92, XIV, exige que o contrato estabeleça as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo, e o art. 162 condiciona a multa moratória à previsão em edital ou contrato. A minuta remete as multas ao edital e à regulamentação (cláusula 12.6), o TR remete ao edital e ao contrato (item 14.6), e o edital (item 19.4) gradua apenas as multas da fase licitatória. Não há, portanto, multa moratória nem compensatória definida para a execução contratual, devendo ser incluídas na cláusula 12, com percentuais, limites e bases de cálculo, observados o art. 156, §3º, e o Decreto Municipal n.º 18.892/2023.

4.5.2. Pagamento, medição e atualização monetária. A cláusula 7 não fixa o prazo para liquidação e pagamento nem a periodicidade das medições, e a cláusula 7.15 remete a critérios de atualização monetária "estabelecidos no contrato" que não existem. Tais elementos são obrigatórios (art. 92, V e VI), devendo ser fixados, observada a ordem cronológica de pagamentos (art. 141). Deve-se ainda prever o prazo de resposta a pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (art. 92, XI).

4.5.3. Garantia contratual. A cláusula 11.1 exige a garantia "no ato da assinatura", o que conflita com o art. 96, §3º, que assegura prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da homologação, para a prestação de seguro-garantia. A cláusula 11.3 vincula a validade do seguro e da fiança ao "prazo de execução" (90 dias), quando deve abranger a vigência contratual (180 dias). Corrijam-se também a referência à "Lei n.º 14.144/2021" (cláusula 11.9 e item 15.4.9 do TR) e a menção a "inciso 2º do art. 138" (cláusula 11.10), que deve ser "§2º do art. 138".

4.5.4. Termo inicial da vigência. A cláusula 2.1 estabelece vigência de 180 dias "contado na forma estabelecida no instrumento contratual", sem que o instrumento defina o termo inicial, que deve ser fixado expressamente.

4.5.5. Extinção contratual. O §2º da cláusula 14 autoriza a extinção "a qualquer tempo, independentemente de aviso, interpelação judicial e/ou extrajudicial", o que contraria a própria cláusula 14.1 e o art. 137, caput, que exigem motivação, contraditório e ampla defesa, devendo ser suprimido ou adequado.

4.5.6. Responsabilidade pela solidez da obra. Recomenda-se inserir cláusula prevendo que o recebimento definitivo não exime a contratada, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, da responsabilidade objetiva pela solidez e segurança dos materiais e serviços e pela funcionalidade da construção (art. 140, §6º).

4.5.7. Correções redacionais. Cláusula 1.1: redação duplicada ("empresa especializada em prestação de serviços para a Contratação de empresa especializada"). Cláusula 3.5: subitem numerado como "9.5.2". Cláusula 10: numeração salta de 10.3.1 para 10.3.4. Cláusula 12.3, XIII: "Femais" por "Demais".

4.6. Inexequibilidade de propostas

Os itens 8.3.12.2 e 11.7.2 da minuta de edital consideram inexequíveis, "independentemente do regime de execução", as propostas inferiores a 75% do orçamento, e o item 8.3.12 autoriza a exclusão do lance ainda na fase de disputa. O Tribunal de Contas da União tem entendido que o critério do art. 59, §4º, da Lei n.º 14.133/2021 gera presunção relativa de inexequibilidade, devendo ser oportunizado ao licitante demonstrar a exequibilidade de sua proposta (v.g. Acórdão 803/2024-Plenário). Recomenda-se ajustar a redação para prever diligência prévia à desclassificação, mantida a garantia adicional para propostas inferiores a 85% (art. 59, §5º; item 11.7.3), e suprimir o item 11.6, que trata de bens e serviços em geral.

4.7. Critério de aceitabilidade de preços unitários

Adotado o regime de empreitada por preço unitário com julgamento pelo menor preço global, os preços unitários serão a base das medições e de eventuais aditivos. O item 11.7.1 da minuta disciplina o sobrepreço apenas para os regimes globais. Recomenda-se prever expressamente que os preços unitários da proposta não poderão superar os da planilha orçamentária da Administração, salvo justificativa aceita, como critério de aceitabilidade (art. 59, III, da Lei n.º 14.133/2021).

4.8. Cláusulas de prevalência, remissões e dispositivos impertinentes

O item 21.19 do edital determina a prevalência do edital sobre seus anexos, enquanto o item 17.2 do TR determina a prevalência do TR, contradição que deve ser eliminada. Recomenda-se ainda: corrigir as remissões dos itens 3.8, 3.10 e 3.12 do edital, que apontam para os itens 3.6.4, 3.6.5 e 3.6.11 quando as hipóteses correspondentes estão nos itens 3.6.2, 3.6.3 e 3.11; atualizar o item 3.14, que invoca as Leis n.º 8.666/1993 e 10.520/2002, revogadas; e suprimir os itens 8.1.7 (linguagem de registro de preços), 11.11, 11.13 e 13 (serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e cooperativas), impertinentes ao objeto.

5. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Os arts. 7º e 8º da Lei n.º 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.

§ 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.

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

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

O Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto n.º 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Lei n.º 14.133, de 2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

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:

(...)

§ 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.

Decreto n.º 11.246, de 2022

Princípio da segregação das funções

Art. 12. 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)

Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei n.º 14.133, de 2021, do Decreto n.º 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

No caso concreto, **consta nos autos a designação do agente de contratação, ID 1560560.**

6. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

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 do Município** e no **jornal diário de grande circulação**, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

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 n.º 14.133, de 2021.

III. ANÁLISE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES - SMCL

Conforme se infere dos autos, a Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações – SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise técnica processual ID 1441376, 1398976, 1397583**, elaborou o **Termo de Referência de Obras e Serviços de Engenharia ID 1524099**, bem como a realizou o **Orçamento Estimado da Contratação, conforme Planilha Orçamentária ID 1333413.**

IV. RECOMENDAÇÕES

a) Juntar ou identificar nos autos a licença ambiental da obra, conforme exigido no art. 115, §4º, da Lei 14.133/2021, **[ALTERADO] ou manifestação do órgão ambiental competente quanto à sua inexigibilidade (item 3.10);**

b) Juntar a documentação relativa ao Contrato n.º 095/PGM/2022 — extinção, medição final, apuração de responsabilidade da contratada e eventual execução de garantia — e registrar no ETP a opção por nova licitação em lugar da convocação prevista no art. 90, §7º (item 3.10.1);

c) Declarar expressamente nos autos que os projetos disponibilizados possuem nível executivo, em atenção ao art. 46, §1º (item 3.10);

d) Esclarecer a existência de termo de compromisso ou convênio com o FNDE e, conforme o caso, juntá-lo e ajustar a fonte de recursos, ou suprimir do item 1.5 do TR a referência a convênios da União (item 3.16);

e) Quanto à subestação e instalações de média tensão, declará-las parcela de maior relevância, com valor, percentual e critério objetivo de comprovação, ou restringir o item 10.4.4 do TR a registro e atribuições profissionais; e corrigir a remissão do item 10.4.6 do TR (item 3.15);

f) Juntar a Matriz de Alocação de Riscos ou excluir sua menção no item 22.1, “a”, do edital (item 3.8);

g) Incluir no edital o acréscimo de 10% a 30% para consórcios na qualificação econômico-financeira, ou justificar sua dispensa (art. 15, §1º) (item 4.1);

h) Suprimir os itens 4.1.3 e 4.1.4 do edital (item 4.2);

i) Corrigir a cláusula de reajuste (item 15.3 do TR e cláusula 6 do contrato), com índice oficial, data-base do orçamento, interregno anual e prazo de requerimento (item 4.4);

j) Estabelecer no contrato multa moratória e multas compensatórias, com percentuais, limites e bases de cálculo (item 4.5.1);

k) Fixar no contrato a periodicidade das medições, o prazo de pagamento, o critério de atualização monetária por atraso e o prazo de resposta a pedidos de reequilíbrio (item 4.5.2);

l) Adequar a cláusula de garantia ao art. 96, §3º, vincular sua validade à vigência contratual e corrigir as referências legais das cláusulas 11.9 e 11.10 e do item 15.4.9 do TR (item 4.5.3);

m) Definir o termo inicial da vigência contratual (item 4.5.4);

n) Suprimir ou adequar o §2º da cláusula 14 do contrato (item 4.5.5);

o) Incluir cláusula de responsabilidade quinquenal pela solidez da obra (art. 140, §6º) (item 4.5.6);

p) Promover as correções redacionais da minuta de contrato (item 4.5.7);

q) Ajustar os itens 8.3.12, 8.3.12.2 e 11.7.2 do edital para prever diligência antes da desclassificação por inexequibilidade, e suprimir o item 11.6 (item 4.6);

r) Prever critério de aceitabilidade dos preços unitários, limitados aos da planilha orçamentária da Administração (item 4.7);

s) Uniformizar a regra de prevalência entre o item 21.19 do edital e o item 17.2 do TR, corrigir as remissões dos itens 3.8, 3.10 e 3.12 do edital, atualizar o item 3.14 e suprimir os itens 8.1.7, 11.11, 11.13 e 13 do edital (item 4.8).

V. CONCLUSÃO

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.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 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 Procuradoria.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, 21 de setembro de 2026.

HELEN REGINA LEMOS FERREIRA
Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos – SPACC/PGM

Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira**, **Subprocurador (a)**, em 23/09/2026, às 13:38, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.portovelho.ro.gov.br/sei informando o código verificador **1588732** e o código CRC **2B69D6EF**.

Referência: Processo nº 004.013853/2026-19	SEI nº 1588732