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

PARECER PGM

PARECER N.º: 628/SPACC/PGM/2026

PROCESSO N.º: 017.008290/2026-06

ORIGEM: Secretaria Municipal de Administração - SEMAD

ASSUNTO: Análise Preliminar – licitação na modalidade pregão, ampla concorrência e com participação exclusiva de ME, EPP e equiparadas, na forma eletrônica, com a formação de Sistema de Registro de Preços (SRP), para futura e eventual aquisição de materiais de construção destinados à execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva das unidades administrativas do Município de Porto Velho.

Senhor Superintendente,

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 implantação de Sistema de Registro de Preços para aquisição de materiais de construção destinados à execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva das unidades administrativas do Município de Porto Velho, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, conforme justificativa e especificações constantes do **Termo de Referência definitivo(1689253)**, autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I – RELATÓRIO

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

- Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 15/2026/SEMAD-COAD, (ID 1107552);
- Relatório De Atividades – Departamento de Patrimônios - MAD-COAD, (ID 1123793);
- Ofício n.º 673/DAB/SEMUSA, solicitar a esta Diretoria que sejam feitas a manutenção preventiva, bem como a realização de serviços de reparos e pintura nas instalações da Unidade de Saúde da Família Santa Rita, (ID 1123858);
- Cronograma 2025/SEMAD-COAD, (ID 1123869);
- Certidão n.º 1/2026/SEMAD-COAD, Certifico, para os devidos fins, que o presente Processo

Administrativo decorre do desmembramento do Processo Administrativo nº 017.001175/2025-11, instaurado para futura aquisição de materiais destinados à manutenção predial, conservação e reparos das unidades administrativas da SEMAD, (ID 1113089);

- Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 68/2026/SEMAD-COAD, (ID 1120769)
- Tabela SINAPI 04/2026, (ID 1197929);
- Cotações Realizadas pela SEMAD-COAD, (ID 1199462);
- Quadro Comparativo de Preços Elaborado pela SEMAD-COAD, (ID 1129798);
- Mapa de Riscos n.º 26/2026/SEMAD-COAD, (ID 1113183);
- Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 81/2026/SEMAD-COAD, (ID 1178784);
- Despacho n.º 238/SEMAD-COAD, encaminham-se os autos ao Departamento de Gestão de Compras – DGC/SMCL para análise e adoção das providências cabíveis, visando ao regular prosseguimento do procedimento licitatório, (ID 1215141);
- Despacho n.º 1680/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à Assessora Técnica de Engenharia, para Parecer do Engenheiro, notadamente, no que concerne aos quesitos de qualificação técnica, e outros pontos relevantes aos aspectos técnicos de engenharia, (ID 1219990);
- Parecer Técnico de Engenharia – Análise n.º 55/2026/SMCL-AE, sob o aspecto estritamente técnico de engenharia, a aquisição pretendida é viável, adequada e necessária para a manutenção do patrimônio público municipal. O processo encontra-se CONDICIONADO AO SANEAMENTO das inconsistências formais e aritméticas apontadas no item 3 deste parecer. Após a realização dos ajustes no ETP, TR e QCP pela equipe de planejamento, os autos estarão aptos para o prosseguimento do Pregão Eletrônico. Restituam-se os autos ao Departamento de Gestão de Compras para o devido prosseguimento da instrução licitatória, (ID 1221040);
- Análise n.º 117/2026/SMCL-DGC, feitas as considerações acima, nos limites da análise que compete a este Departamento, e excluídos os aspectos de natureza estritamente técnica, bem como o juízo de oportunidade e conveniência administrativa, encaminham-se os autos à SEMAD, para que promova os ajustes e/ou apresente as justificativas pertinentes nos documentos da fase preparatória, possibilitando o regular prosseguimento da instrução processual. Após a realização das adequações, correções e/ou justificativas pertinentes no Estudo Técnico Preliminar e/ou Termo de Referência, os documentos deverão ser juntados aos autos devidamente assinados pela autoridade competente (Ordenador de Despesas). As alterações promovidas deverão ser informadas mediante despacho nos autos, com a indicação expressa dos tópicos alterados e das respectivas justificativas, quando couber, de modo a facilitar a conferência por este Departamento, contribuindo para maior celeridade e eficiência na tramitação processual. Após o cumprimento das providências acima, os autos deverão ser encaminhados ao Departamento de Gestão de Compras – DGC para continuidade da instrução processual, (ID 1238206);
- Quadro Comparativo de Preços Elaborado pela SEMAD-COAD, (ID 1303405);
- Estudo Técnico Preliminar - ETP, (ID 1374009);
- Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 91/2026/SEMAD-COAD, (ID 1303423);
- Despacho n.º 264/SEMAD-COAD, encaminham-se os autos à Assessoria de Engenharia – SMCL-AE e ao Departamento de Gestão de Compras – SMCL-DGC para conferência das alterações promovidas e, não havendo óbices, prosseguimento da instrução processual, (ID 1303653);
- Análise n.º 76/2026/SMCL-AE, diante da análise estritamente técnica, verifica-se que as adequações e retificações promovidas pela equipe de planejamento no Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 81/2026, no Termo de Referência – TR nº 91/2026 e no Quadro Comparativo de Preços nº 10/2026 sanaram os vícios anteriores, atendendo aos preceitos da Lei nº 14.133/2021 e normativos municipais, declarando-se APROVADOS. Ressalva-se apenas o ajuste pontual na numeração do título do QCP. Opina-se pelo prosseguimento regular da instrução processual junto ao Departamento de Gestão de Compras - SMCL-DGC, (ID 1310123);
- Despacho n.º 1898/SMCL-DGC, considerando o Termo de Referência, elaborado pela SEMAD, encaminhamos os autos para que seja realizada a pesquisa mercadológica, observando-se as especificações, quantitativos e demais condições constantes no referido documento. Após a conclusão da pesquisa de preços, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1374059);
- Tabela SINAPI JULHO/2026, (ID 1384520);
- Quadro Comparativo de Preços Elaborado pelo SMCL-DPM, (ID 1384681);
- Despacho n.º 472/SMCL-DPM, para fins de objetividade e de adequada consolidação da estimativa pelo DPM, solicita-se que a manifestação técnica apresente conclusão expressa quanto a cada item analisado, preferencialmente em quadro-resumo. A presente solicitação possui caráter de auxílio técnico especializado, considerando que a validação da correspondência entre códigos SINAPI, especificações dos materiais, unidades de medida, embalagens comerciais e valores unitários demanda conhecimento técnico afeto à área

de engenharia. Após manifestação dessa Assessoria, os autos deverão retornar a este Departamento para consolidação do Quadro Comparativo de Preços, saneamento dos valores, realização de pesquisa complementar apenas dos itens não validados pela base SINAPI e prosseguimento da instrução processual, (ID 1383403);

- Análise n.º 92/2026/SMCL-AE, diante do exposto, esta Assessoria de Engenharia aprova tecnicamente a utilização do Relatório de Preços de Insumos SINAPI/RO de Julho/2026 e recomenda o retorno dos autos ao Departamento de Pesquisa Mercadológica (DPM/SMCL) para: Aplicação dos fatores de conversão de unidade de medida indicados na Tabela Resumo (Situação II); Retirada do Item 32 da base SINAPI e sua inclusão na rotina de pesquisa complementar de mercado (Situação IV); Consolidação final do Quadro Comparativo de Preços (QCP) saneado e prosseguimento da instrução processual, (ID 1385310);
- Quadro Comparativo de Preços - Tabela SINAPI Elaborado pelo SMCL-DPM, (ID 1399423);
- Despacho n.º 488/SMCL-DPM, Para fins de consolidação do Quadro Comparativo de Preços, solicita-se manifestação técnica objetiva quanto aos itens apontados na Análise nº 92/2026/SMCL-AE, especialmente aqueles classificados em Situação II, com a indicação expressa do valor unitário final a ser adotado no Quadro Comparativo de Preços, quando oriundo da SINAPI. Solicita-se, ainda, que eventual necessidade de ajuste seja acompanhada do respectivo resultado técnico aplicável ao item, evitando-se a remessa de fórmulas ou orientações genéricas sem a indicação do valor unitário final a ser utilizado pelo DPM na consolidação da estimativa. Após manifestação dessa Assessoria, os autos deverão retornar a este Departamento para continuidade dos demais trâmites processuais, (ID 1399819);
- Análise n.º 108/2026/SMCL-AE, ficam validados e homologados os valores unitários finais supramencionados para efeito de compor o Quadro Comparativo de Preços. Confirma-se a manutenção de todos os demais itens enquadrados na Situação I da Análise nº 92/2026/SMCL-AE sem ressalvas ou alterações adicionais. Encaminhem-se os autos ao Departamento de Pesquisa de Mercado (DPM) para a unificação final dos valores e prosseguimento regular da instrução do certame. É a manifestação técnica, (ID 1490920);
- Despacho n.º 525/SMCL-DPM, diante da divergência de orientação técnica entre manifestações referentes a itens aparentemente equivalentes, e considerando que este Departamento não dispõe de profissional de engenharia em sua composição funcional para aferir, de forma autônoma, a correspondência técnica entre especificação do objeto, código SINAPI e valor unitário aplicável, solicita-se manifestação complementar dessa Assessoria quanto ao tratamento a ser adotado no presente processo para o item 32 – Ponteiro Manual Redondo 10", (ID 1497347);
- Despacho n.º 8/SMCL-AE, fica retificado o posicionamento anterior em relação ao Item 32, fixando-se o valor unitário oficial de R$ 25,72 (Código SINAPI 045238). Ficam reiterados e mantidos todos os demais valores unitários calculados para os Itens 02, 04, 05, 06 e 18, bem como a validação dos itens da Situação I constantes na Análise nº 92/2026/SMCL-AE. Devidamente sanada a dúvida técnica, restituam-se os autos ao Departamento de Pesquisa Mercadológica (DPM/SEL/SMCL) para a consolidação final da estimativa orçamentária, encerramento do QCP e prosseguimento do certame. É a manifestação técnica, (ID 1497589);
- Cotações de Preços Realizadas pela SMCL-DPM, (ID 1508066);
- Quadros de análise de Desvio Padrão e Comparativo de Preços Elaborado pelo SMCL-DPM, (ID 1508145);
- Declaração de Ratificação e Validação de Pesquisa de Preços, (ID 1500631);
- Check List – Formulário de Conferência de Procedimentos para Cotação de Preços e Quadro Comparativo para Cotação de Preços e Quadro Comparativo, (ID 1515906);
- Despacho n.º 535/SMCL-DPM, após a realização da pesquisa, análise crítica das fontes e tratamento dos preços obtidos, procedeu-se à elaboração do Quadro Comparativo de Preços, ID 1281632, para fins de definição do valor estimado da contratação. Deste modo, retorno os autos a este Departamento de Gestão de Compras - DGC, para continuidade dos trâmites processuais, (ID 1508271);
- Despacho n.º 2244/SMCL-DGC, encaminham-se os autos a esse Departamento de Pesquisa Mercadológica – DPM para análise dos apontamentos acima, com a realização das correções que se mostrarem necessárias e/ou a apresentação dos esclarecimentos pertinentes, de modo a assegurar a correspondência entre os dados constantes da Cotação e aqueles utilizados no Quadro Comparativo de Preços. Após, solicita-se a devolução dos autos para prosseguimento da análise por este Departamento, (ID 1605924);
- Cotações de Preços Retificada Elaborada pela SMCL-DPM, (ID 1636553);
- Quadros de Análise de Desvio Padrão e Comparativo de Preços Retificado Elaborado pela SMCL-DPM, (ID 1638079);
- Certidão de Veracidade e Integridade de Informações de Pesquisa de Preços, (ID 1638213);
- Despacho n.º 589/SMCL-DPM, após a reanálise da pesquisa mercadológica e dos registros obtidos nas

consultas realizadas ao Banco de Preços, sítios eletrônicos e demais fontes utilizadas, foram identificadas inconsistências na composição inicial da pesquisa, as quais foram devidamente saneadas antes da nova consolidação do valor estimado. Dessa forma, após as correções e adequações realizadas, considera-se saneada a pesquisa mercadológica quanto às ocorrências registradas no Despacho ID 1605924, razão pela qual os autos retornam ao Departamento de Gestão de Compras – DGC/SMCL para continuidade da análise e demais trâmites processuais, (ID 1620479);

- Quadros de Análise de Desvio Padrão e Comparativo de Preços Retificado Elaborado pelo SMCL-DPM, (ID 1694703);
- Certidão de Veracidade e Integridade de Informações de Pesquisa de Preços, (ID 1695385);
- Despacho n.º 613/SMCL-DPM, após a reanálise da pesquisa mercadológica e dos registros obtidos nas consultas realizadas, verificou-se a necessidade de ajustes pontuais no Quadro de Desvio Padrão, visando à adequação dos valores apresentados e à maior precisão na composição dos preços estimados. Dessa forma, foram realizadas as seguintes correções: Itens 14 e 15: Ajustados os valores medianos conforme os dados constantes no Banco de Preços. Item 17: Corrigido o valor total, considerando que o frete anteriormente somado apresentava valor elevado, sendo adotado um valor de frete inferior. Item 26: Excluído valor identificado em duplicidade. Item 31: Mantido o valor anteriormente registrado, tendo em vista que o preço já contempla o valor do produto acrescido do frete. Diante do exposto, encaminham-se os autos para ciência e prosseguimento dos trâmites pertinentes, (ID 1694994);
- Cotações de Preços Retificada Elaborada pela SMCL-DPM, (ID 1697502);
- Quadros de Análise de Desvio Padrão e Comparativo de Preços Retificado Elaborado pelo SMCL-DPM, (ID 1697487);
- Certidão de Veracidade e Integridade de Informações de Pesquisa de Preços, (ID 1697621);
- Despacho n.º 618/SMCL-DPM, Após reanálise da pesquisa mercadológica e dos registros obtidos nas consultas realizadas, considerando os apontamentos relativos aos itens 14 e 17 do Quadro Comparativo ID 1694703, verificou-se a necessidade de ajustes pontuais no Quadro Comparativo de Preços e na Análise de Desvio Padrão.

- Durante a conferência dos valores do item 14 na pesquisa constante da Cotação ID 1636553, observou-se que a licitação utilizada como referência no Banco de Preços sofreu atualização em decorrência da aplicação de penalidades a empresas participantes, o que impossibilitou a continuidade de sua utilização como parâmetro válido para a formação do preço estimado. Em razão disso, foi realizada nova busca junto ao Banco de Preços para o item 14, em atendimento aos parâmetros previstos nos incisos II e III do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, gerando a Cotação Retificada - Banco de Preços ID 1697502. Diante do exposto, encaminham-se os autos com os quadros devidamente ajustados para ciência e prosseguimento dos trâmites pertinentes, (ID 1697528);
- Termo de Referência de Bens e Serviço Definitivo n.º 156/SMCL-DGC-2026, (ID 1689253);
- Despacho n.º 2353/SMCL-DGC, nos limites da análise de competência deste Departamento, sem adentrar nos aspectos técnicos, bem como no mérito administrativo relacionado à conveniência e oportunidade da contratação, encaminham-se os autos à SEMAD para conhecimento e providências. Após, solicita-se o retorno do processo ao DGC/SMCL para prosseguimento dos trâmites necessários à contratação, (ID 1703839);
- Despacho n.º 365/SEMAD-COAD, retornam-se os autos ao Departamento de Gestão de Compras – SMCL, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao regular prosseguimento do feito, (ID 1711530);
- Despacho n.º 2420/SMCL-DGC, encaminham-se os autos ao Gabinete desta Secretaria Executiva de Licitações para confirmação da modalidade licitatória e designação da equipe responsável pela condução da licitação, nos termos do art. 28 da Lei nº 14.133/2021. Após a adoção das providências cabíveis, solicita-se o retorno dos autos a este Departamento para prosseguimento dos trâmites processuais, (ID 1746465);
- Despacho n.º 2305/SMCL-SEL, do Sr. Iam Barros Molmann, Secretário Executivo de Gestão de Licitações, determinando a Elaboração de Minuta de Edital na Modalidade PREGÃO em sua Forma ELETRÔNICA e Indicação da Equipe de Licitação, (ID 1746902);
- Minuta de Edital e seus Anexos, (ID 1727993);
- Check List - Lista de verificação da fase preparatória da Licitação, (ID 1748015);
- Despacho n.º 2427/SMCL-DGC, encaminhamos os autos à Procuradoria-Geral do Município, para Análise e Parecer Jurídico da Minuta de Edital e seus anexos, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021. Após retornar os autos a esta SMCL, para prosseguimento, (ID 1748751).

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

É o relatório.

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 nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levado 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 n.º 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.

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.

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. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 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. 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. 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 N.º 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n.º 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 encarregado 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 Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.**

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

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

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

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispões 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 Preliminares

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

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, 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. 14.133, de 2022, deve a Administração observar 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, **o órgão demandante elaborou o Estudo Técnico Preliminar (ID 1374009)**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente, **contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, tendo sido aprovado pela Assessoria de Engenharia (Análise n.º 76/2026/SMCL-AE, ID 1310123) e servido de fundamento ao Termo de Referência Definitivo (ID 1689253), razão pela qual não se vislumbram óbices jurídicos quanto ao seu conteúdo.**

Ressaltamos que o documento em comento trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

3.1.1. 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. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

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 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n.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, **o órgão demandante descreveu a necessidade da contratação, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.1.2. 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” até “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, **o órgão demandante realizou corretamente a busca por soluções de mercado, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.1.3. 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 14.133, 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.

No caso concreto, **em relação a legitimidade do quantitativo da futura contratação o órgão demandante apresentou o Cronograma 2025/SEMAD-COAD, (ID 1123869).**

3.1.4. 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, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei n.º 14.133, de 2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (…)
>
> V – atendimento aos princípios:
>
> a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
>
> b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
>
> c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.
>
> (…) (grifou-se)

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

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

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

> § 3º O parcelamento não será adotado quando:
>
> I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
>
> II – o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
>
> III – o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

> Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

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

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Tratando-se de licitação para registro de preços, como no presente caso, aplicam-se diretamente as regras dos §§ 1º e 2º do artigo 82 da Lei n.º 14.133, de 2021:

> § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

> § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

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

No caso concreto, **o órgão demandante apresentou a justificativa do não parcelamento do objeto, adotou o critério de julgamento de menor preço por lote único, agrupando os 32 (trinta e dois) itens do objeto (Termo de Referência Definitivo, item 8.1; minuta de edital, item 7.2.3), conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.1.5. Plano de Contratação Anual

De acordo como do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

> 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 18.892, de 2023, regulamentou 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 2022.

Convém lembrar que, de acordo com o artigo 13 do Decreto n.º 18.892, de 2023, 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 caso concreto, **o órgão demandante justificou que a demanda está devidamente contemplada no PCA, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

3.1.6. Orçamento Estimativo e de Pesquisa de Preços

No presente caso, o **órgão demandante realizou a pesquisa prévia de preços e a estimativa do valor da contratação, conforme Estudo Técnico Preliminar.**

Outrossim, a Secretaria-Executiva de Gestão de Gastos Públicos - SMCL/SEG, por meio do o Departamento de Pesquisa Mercadológica – DPM/SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a realização da pesquisa de preços definitiva e definiu o valor estimado da contratação, conforme **Cotações de Preços Retificada (ID 1697502) e Quadro Comparativo de Preço Retificada (ID 1697487).**

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Assim, neste quesito este órgão de assessoramento jurídico irá presumir que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pelo órgão demandante, sob sua inteira responsabilidade.

3.2. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

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 n.º 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 1113183).**

3.3. Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (…)
>
> XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> d) requisitos da contratação;
>
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
>
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
>
> g) critérios de medição e de pagamento;
>
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
>
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
>
> j) adequação orçamentária;
>
> (…)

O **Termo de Referência** foi juntado aos autos e, aparentemente, reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, **conforme (ID 1689253).**

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise

jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

3.3.1. 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, a despeito da tecnicidade do assunto, **a secretaria definiu o objeto da contratação no Termo de Referência.**

3.3.2. Da natureza comum do objeto da licitação

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (…)
>
> XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;
>
> (…)

No caso concreto, **órgão demandante declarou expressamente junto ao Termo de Referência a natureza comum do objeto da licitação.**

3.3.3. Informação sobre o Regime de Execução/Fornecimento

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 14.133, de 2021.

No caso concreto, **a forma de fornecimento escolhida pelo órgão demandante foi parcelada, de acordo com a demanda, conforme Termo de Referência.**

3.3.4. 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 pelo órgão demandante no Termo de Referência.**

3.3.5. 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 técnico-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de

habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

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 nº 14.133, de 2021.

No caso concreto, **o tema foi tratado pelo órgão demandante no Termo de Referência.**

3.4. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

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

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 Administração na fase de planejamento do processo de contratação, ressalvado o critério de julgamento por lote único, nos termos do item 3.1.4 deste parecer.**

3.5. Adequação orçamentária

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

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

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

(…)

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

(…)

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 nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, **embora não seja obrigatória a indicação da dotação orçamentária na licitação para registro de preços, a Administração a indicou no Termo de Referência Definitivo (item 13.1) e na minuta de edital (item 15.1): Projeto/Atividade 07.01.04.122.007.1.069, Elemento de Despesa 3.3.90.30, Fonte 1.500. Alertamos que a disponibilidade orçamentária deverá ser verificada no momento de cada contratação decorrente da ata, conforme se extrai do Art. 52 do Decreto Municipal n.º 18.892/2023, que diz:**

Art. 52. Na licitação para registro de preços, não é obrigatório indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

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 1727993).**

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, aparentemente constam do processo,ressalvada a ausência, no item 8.2.2 do Termo de Referência Definitivo, do percentual de patrimônio líquido exigido, que consta do item 10.4.11 da minuta de edital (5% do valor estimado), o que será objeto de recomendação.

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 da NLLC.

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 nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;
>
> II – a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;
>
> III – qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;
>
> IV – o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

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

No caso concreto, a minuta de edital veda a participação de pessoas jurídicas organizadas em consórcio e de sociedades cooperativas (item 4.11), com remissão à justificativa constante do Termo de Referência Definitivo. Contudo, o Termo de Referência (item 8.5) apresenta justificativa apenas quanto à vedação de consórcios, nada dispondo sobre cooperativas. Estas, ademais, equiparam-se às microempresas e empresas de pequeno porte para fins de participação exclusiva (art. 34 da Lei n.º 11.488/2007), como reconhece o próprio edital ao destinar o certame a “ME/EPP e equiparadas” e ao prever declarações específicas de cooperativas (item 4.2.1, alíneas “f” e “g”). A matéria será objeto de recomendação.

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. Licitação Exclusiva

O art. 6º do referido Decreto n. 8.538, de 2015 estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

A Orientação Normativa AGU n.º 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

4.2.2. Cota reservada

Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

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

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

De acordo com o Decreto federal nº 8.538/2015, § 2º de seu artigo 8º, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item).

Convém mencionar que a Advocacia-Geral da União, recentemente, uniformizou a aplicação de cota destinada a microempresas e empresas de pequeno porte em licitações, fixando o entendimento de que, na aplicação das cotas reservadas de até 25%, o montante destinado à contratação dessas empresas pode ultrapassar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já que o dispositivo legal não determina um valor máximo (inciso III do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/06), assim como o faz nas licitações destinadas exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte (inciso I). Tal entendimento consta do DESPACHO n.º 00098/2021/DECOR/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, aprovado pelo DESPACHO n.º 00115/2021/GAB/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, e aprovado pelo Advogado-Geral da União pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO N.º 071, de 17 de março de 2021 (seq. 24 a 27 do NUP 25000.193248/2018-73.

4.2.3. Do afastamento da licitação exclusiva e cota reservada

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

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

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

No mesmo sentido, o art. 10 do Decreto n.º 8.538, de 2015, estabelece que os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas em seu art. 10, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

> Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:
>
> I – não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
>
> II – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública OU representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;
>
> III – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou
>
> IV – o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.
>
> Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:
>
> I – resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou
>
> II – a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

4.2.4. 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 n.º 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.

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

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, sendo o valor estimado do lote único (R$ 31.023,05) inferior a R$ 80.000,00, a minuta de edital destinou o certame à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e equiparadas, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Termo de Referência Definitivo, item 8.4.1; minuta de edital, item 4.1.4).

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 não realizará licitação com 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, **o órgão licitante indicou o índice e a regra de reajustamento de preços da Ata de Registro de Preços junto a minuta de edital. Outrossim, por tratar-se da implantação de um Sistema de Registro de Preços, também previu o regramento para atualização periódica, revisão ou redução dos preços registrados.**

4.5. Do Instrumento de Contrato

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, por sua natureza facultativa de contratação, não haveria necessidade de imediata assinatura de um termo contratual, pois, a cada necessidade deve ser feita uma avaliação da obrigatoriedade daquele instrumento.

Via de regra o contrato será obrigatório, todavia, poderá ser dispensado e substituido por outro instrumento contratual se a despesa se enquadrar nas hipóteses do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, conforme a seguir:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
>
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
>
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.
>
> § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

No caso concreto, **a Administração estabeleceu que as futuras contratações se darão por meio de Nota de Empenho, conforme Termo de Referência**

4.6 Das cláusulas editalícias quando se tratar de registro de preços

O artigo 82 da Lei 14.133/2021, estabelece regras específicas que os editais de licitação que se destinam a formação de Registro de Preços têm que possuir, segue:

> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

> I – as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II – a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III – a possibilidade de prever preços diferentes:
>
> a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
>
> b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
>
> c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
>
> d) por outros motivos justificados no processo;
>
> IV – a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> V – o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
>
> VI – as condições para alteração de preços registrados;
>
> VII – o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
>
> VIII – a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
>
> IX – as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

No caso concreto, **a minuta de edital revela que a Administração, aparentemente, atendeu os incisos do art. 82 da Lei Federal n. 14.133/2021, ressalvado o disposto no § 1º do mesmo artigo quanto ao julgamento por lote único (item 3.1.4 deste parecer).**

5. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
>
> I – sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III – não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 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 nº 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 Municipal n.º 18.892/2023, normatiza que no âmbito municipal seguirá o Decreto Federal n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, e este 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 nº 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 nº 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.

(grifou-se)

Decreto nº 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 nº 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 documento de designação do agente de contratação e da equipe de apoio (ID 1746902).**

6. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP, encontra-se previsto nos artigos 82 a 86 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) – Lei Federal 14.133/2021.

O Inciso XLV do Art. 6º da NLXX, estabelece que a implantação de SRP poderá ocorrer mediante licitação nas modalidades pregão ou concorrência, vejamos:

> XLV – sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas **modalidades pregão ou concorrência**, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

No caso concreto, **a minuta de edital e anexos revelam que a modalidade de licitação elegida pela Administração foi o Pregão, estando em conformidade com a referida norma legal.**

7. PUBLICIDADE DO EDITAL, DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 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, da Ata de Registro de Preços e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Municípios do Estado de Rondônia, bem como jornal diária de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput, §1º e §2º, art. 94 e 174 da Lei nº 14.133, de 202, c/c art. 43, inciso II, do Decreto Municipal n. 18.892/2022.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

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 1219990), (ID 1221040), (ID 1238206), (ID 1310123),(ID 1374059), (ID 1383403), (ID 1385310), (ID 1399819), (ID 1490920), (ID 1497347), (ID 1497589), (ID 1508271), (ID 1605924), (ID 1620479), (ID 1694994) e (ID 1697528), elaborou o Termo de Referência Definitivo (eDOC 4B00ED14), bem como a realizou as Cotações de Preços (ID 1697502) e Quadro Comparativo de Preço (ID 1697487).

IV – RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, recomenda-se à Administração:

a) Julgamento por lote único: juntar aos autos justificativa expressa da inviabilidade de adjudicação por item e da vantagem técnica e econômica do agrupamento dos 32 itens, ou adotar o critério de julgamento por item (art. 82, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021). Mantido o lote único, deverá:

a.1) incluir na minuta de edital cláusula que fixe como preços unitários máximos aceitáveis os valores constantes do Anexo I do Termo de Referência, com a desclassificação da proposta que os exceda (art. 82, § 1º, parte final);

a.2)harmonizar os itens 7.2.3 (julgamento por lote único) e 7.3.2 (lance pelo valor unitário do item) da minuta de edital.

b) Vedação a cooperativas: suprimir a vedação à participação de sociedades cooperativas constante do item 4.11 da minuta de edital ou juntar justificativa específica, uma vez que o Termo de Referência Definitivo (item 8.5) fundamenta apenas a vedação a consórcios (arts. 9º, inciso I, alínea "a", e 16 da Lei n.º 14.133/2021; art. 34 da Lei n.º 11.488/2007).

c) Correções materiais na minuta de edital e no Termo de Referência:

c.1) no Anexo I da minuta de edital, substituir a referência "TR 113 DEFINITIVO" por "TR 156 DEFINITIVO (ID 1689253)";

c.2) corrigir o elemento de despesa "33.090.30" para "3.3.90.30" (item 15.1 da minuta de edital e item 13.1 do Termo de Referência);

c.3) indicar no preâmbulo da minuta de edital (item 2.1) o número do ato de designação do agente de contratação e da equipe de apoio;

c.4) uniformizar a remissão ao Decreto Municipal n.º 18.892/2023 quanto ao procedimento sancionador (item 16.15 da minuta de edital cita arts. 95 a 130; item 11.34 do Termo de Referência cita arts. 96 a 130);

c.5) compatibilizar a unidade de medida do item 18 ("Lona Preta 6x3m", cotada em "Metro") no Termo de Referência e no Anexo II da minuta de edital;

c.6) acrescentar ao item 17.10.1 da minuta de edital a vedação de adesão à ata por órgãos e entidades da Administração Pública federal (art. 86, § 8º, da Lei n.º 14.133/2021).

g) Valores unitários (caráter discricionário, nos termos do Enunciado BPC n.º 7): sem prejuízo da presunção de regularidade da pesquisa de preços (item 3.1.6), sugere-se que a Assessoria de Engenharia – SMCL-AE e o Departamento de Pesquisa Mercadológica – DPM/SMCL confirmem os valores unitários dos itens 05 e 06 (vergalhões de 12 metros cotados a R$ 8,64 e R$ 9,13 por unidade, valores compatíveis com preço por quilograma) e a coerência entre os itens 03 e 04 (telha de 5 mm a R$ 65,60 e telha de 6 mm a R$ 30,89), diante do risco de propostas inexequíveis ou de fracasso do lote único.

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, desde que **atendidas as recomendações formuladas ao longo deste parecer.**

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 nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 23 de outubro de 2026.

HELEN REGINA LEMOS FERREIRA

Subprocuradora da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos

Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira**, **Subprocurador (a)**, em 23/10/2026, às 13:02, 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 **1753057** e o código CRC **91C9CA83**.



Referência: Processo nº 017.008290/2026-06	SEI nº 1753057