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

PARECER N.º: 608/2026/SPACC/PGM

PROCESSO N.º: 019.003830/2026-37

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA - SEINFRA

ASSUNTO: Análise Preliminar – licitação na modalidade pregão, para ampla concorrência, cotas de 25% e para participação exclusiva de ME e EPP, na forma eletrônica, com a formação de Sistema de Registro de Preços – SRP para eventual aquisição parcelada de massa asfáltica, especificamente dos tipos Concreto Betuminoso Usinado a Quente (C.B.U.Q.) e Concreto Betuminoso Usinado a Quente para Aplicação a Frio (C.B.U.Q. Frio). O insumo destina-se a suprir as demandas operacionais contínuas da Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA em serviços de pavimentação, recapeamento, recomposição e conservação (tapa-buracos) da malha viária urbana e rural do Município de Porto Velho/RO e seus distritos**.**

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos – SPACC para análise prévia de legalidade, conforme estabelece o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, que tem por objeto o Sistema de Registro de Preços – SRP para eventual aquisição parcelada de massa asfáltica, especificamente dos tipos Concreto Betuminoso Usinado a Quente (C.B.U.Q.) e Concreto Betuminoso Usinado a Quente para Aplicação a Frio (C.B.U.Q. Frio), destinada a suprir as demandas operacionais contínuas da Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA em serviços de pavimentação, recapeamento, recomposição e conservação (tapa-buracos) da malha viária urbana e rural do Município de Porto Velho/RO e seus distritos, conforme justificativa e especificações constantes do **Termo de Referência Definitivo n.º 152/2026/SMCL-DGC – (ID 1663079)**, 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 0387153/2026 (1448702)SEINFRA-DOC;
- Anexo Asfalto Quente (0513179) (1448715)SEINFRA-DOC;
- Anexo Asfalto Frio (0513234) (1448724)SEINFRA-DOC;
- Pesquisa de Preços - CBUQ (1420388)SEINFRA-DOC;
- Ofício 5741 - SOLICAÇÃO DE COTAÇÃO (1420609)SEINFRA-DOC;
- E-mail - COTAÇÃO (1422351)SEINFRA-DOC;
- E-mail COMPLETO (1435255)SEINFRA-DOC;
- Cotação - OLIVEIRA (1435301)SEINFRA-DOC;
- Cotação - LCM (1435321)SEINFRA-DOC;
- Cotação - BRITA NORTE (1435335)SEINFRA-DOC;
- Quadro Comparativo de Preços 3 - QCP - CBUQ (1435921)SEINFRA-DOC;
- Quadro Comparativo de Preços 4 - QCP - CBUQ (1440572)SEINFRA-DOC;
- Quadro Comparativo de Preços - DESVIO PADRÃO (1438403)SEINFRA-DOC;

- Anexo COMPOSIÇÃO DE CUSTO (1448815)SEINFRA-DOC;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP 12 - CBUQ (1386932)SEINFRA-DOC;
- Mapa de Riscos 3 - CBUQ 2026 (1450270)SEINFRA-DOC;
- Termo de Referência de Bens e Serviço - TR 11 - CBUQ (1441895)SEINFRA-DOC;
- Despacho 68 (1479809)SEINFRA-DOC;
- Despacho 2253 ao DGC (1599827)SMCL-SEL;
- Despacho 2240 Analise e Parecer AE/SMCL (1603304)SMCL-DGC;
- Análise 123 (1608689)SMCL-AE;
- Despacho 2285 à SEINFRA (1647799)SMCL-DGC;
- Documento de Formalização de Demanda - DFD 7 CBUQ 2026 (1662565)SEINFRA-DOC;
- Mapa de Riscos 4 - CBUQ 2026 (1663775)SEINFRA-DOC;
- Mapa de Riscos 5 - CBUQ 2026 (1665880)SEINFRA-DOC;
- Termo de Referência de Bens e Serviço - TR 13 - CBUQ 2026 (1663922)SEINFRA-DOC;
- Despacho 79 para SMCL - Resposta ao Despacho 2285 (1666016)SEINFRA-DOC;
- Despacho 2305 Analise e Parecer AE/SMCL (1667921)SMCL-DGC;
- Análise 130 (1668960)SMCL-AE;
- Despacho 2312 à DPM (1672537)SMCL-DGC;
- Cotação – Aproveitamento do Processo 019.003927/2026-40 (1672662)SMCL-DPM;
- Quadro Comparativo de Preços (1672905)SMCL-DPM;
- Certidão 399 (1673016)SMCL-DPM;
- Checklist 335 (1673045)SMCL-DPM;
- Despacho 606 (1672952)SMCL-DPM;
- Termo de Referência de Bens e Serviço - TR 152 Definitivo (1663079)SMCL-DGC;
- Despacho 2320 Assinatura Termo de Referência (1674613)SMCL-DGC;
- Despacho 2315 Confirmação de Modalidade e Nomeação de Agente (1673616)SMCL-DGC;
- Despacho 2272 (1674089)SMCL-SEL;
- Edital de Licitação 283 Minuta (1671699)SMCL-DGC;
- Despacho 2319 Lista de Verificação Fase Preparatória (1674541)SMCL-DGC;
- Despacho 2321 Analise e Parecer Jurídico PGM (1674773)SMCL-DGC.

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

É o relatório.

Registra-se que o **Termo de Referência Definitivo no 152/2026/SMCL-DGC – ID 1663079** constitui a versão consolidada do documento, tendo sido precedido pelo **TR no 13/2026 – ID 1663922**, elaborado no âmbito da SEINFRA e posteriormente submetido às análises e adequações promovidas durante a instrução processual.

Da mesma forma, consta dos autos que as áreas técnicas e administrativas promoveram ajustes sucessivos na documentação preparatória, inclusive quanto ao DFD, mapas de riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços e minuta do edital, culminando no encaminhamento do feito à Procuradoria-Geral do Município para controle prévio de legalidade.

Por razões de economia processual, os demais documentos constantes dos autos serão referenciados oportunamente, na medida em que forem pertinentes aos pontos examinados.

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.

No presente processo, foram elaborados DFD, ETP, mapas de riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, análise técnica e minuta de edital, além de terem sido realizadas análises administrativas pela SMCL.

Passa-se ao exame dos principais elementos.

3.1. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar – ETP constitui documento destinado a evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução para atendimento da necessidade administrativa, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

O art. 18, §1º, da Lei no 14.133/2021 estabelece os elementos que devem ser considerados no ETP, incluindo a descrição da necessidade, previsão no PCA quando existente, requisitos da contratação, estimativa dos quantitativos, levantamento de mercado, estimativa do valor, descrição da solução, justificativa para parcelamento ou não, resultados pretendidos, providências administrativas, contratações correlatas, impactos ambientais e posicionamento conclusivo.

O §2º do mesmo artigo estabelece como elementos mínimos a descrição da necessidade, a estimativa das quantidades acompanhada das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte, a estimativa do valor, a justificativa para parcelamento ou não e o posicionamento conclusivo, admitindo-se a ausência dos demais elementos mediante justificativa.

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 2021, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME n.º 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 caso concreto, foi elaborado o **Estudo Técnico Preliminar – ETP 12 – CBUQ, ID 1386932,** posteriormente complementado e considerado nas adequações promovidas ao longo da instrução processual.

Embora se trate de documento predominantemente técnico, verifica-se, sob o aspecto jurídico-formal, que o ETP contempla os elementos essenciais à compreensão da necessidade administrativa e da solução pretendida.

A responsabilidade pela exatidão das premissas técnicas, quantitativos, especificações e conclusões de engenharia permanece com os setores competentes.

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.

No caso concreto, **o órgão demandante descreveu a necessidade da contratação, conforme item 2 do Estudo Técnico Preliminar**, com destaque para a sucessão dos Contratos nº 041/PGM/2025 e nº 042/PGM/2025, em fase final de execução, e para a necessidade de evitar a descontinuidade do fornecimento do insumo,assim a necessidade encontra-se relacionada à manutenção da malha viária urbana e rural do Município de Porto Velho e seus distritos, especialmente aos serviços de pavimentação, recapeamento, recomposição e conservação, inclusive operações de tapa-buracos, mediante disponibilidade de massa asfáltica.

A justificativa apresentada guarda pertinência com as atribuições institucionais da SEINFRA e demonstra relação entre o material pretendido e a execução das atividades de manutenção viária.

Não cabe a esta unidade jurídica substituir a avaliação técnica da Administração quanto à extensão da demanda ou à suficiência dos quantitativos, mas apenas verificar a existência de motivação administrativa juridicamente adequada.

Assim, sob o aspecto jurídico, considera-se atendida a exigência de demonstração da necessidade, sem prejuízo da responsabilidade do setor técnico pela consistência dos elementos que fundamentaram a contratação.

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 a busca por soluções de mercado, conforme item 4 do Estudo Técnico Preliminar**, no qual foram avaliadas as alternativas de produção própria, de locação de usina e de aquisição junto a empresa especializada, com motivação da escolha desta última.

No caso concreto, conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar, a Administração avaliou a solução consistente na aquisição de massa asfáltica, considerando as características da demanda da SEINFRA e a necessidade de fornecimento parcelado.

A escolha da solução mostra-se compatível, em princípio, com a necessidade descrita nos autos, cabendo à área técnica a responsabilidade pela avaliação das alternativas de engenharia e pela justificativa da solução escolhida.

Considera-se, portanto, atendida a exigência jurídica de motivação da solução adotada.

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.º14.133, 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, **o órgão demandante apresentou o quadro de quantitativos – Total a Registrar (80.000 t para o Item 01 e 40.000 t para o Item 02),** conforme item 6 do ETP e item 4 do DFD (ID 1662565), constam dos autos documentos de planejamento, especificações, quantitativos e quadros comparativos que subsidiaram a definição da demanda.

A presente análise jurídica não substitui a avaliação técnica da metodologia utilizada para dimensionamento da demanda.

Recomenda-se, contudo, que os quantitativos constantes do edital, Termo de Referência e demais anexos sejam rigorosamente conferidos e mantidos em perfeita correspondência antes da publicação do instrumento convocatório, evitando divergências entre quantitativos máximos, eventuais quantitativos mínimos, cotas, itens, unidades de medida e eventuais duplicidades de logradouros.

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. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

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

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

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 para o parcelamento do objeto em 2 (dois) itens, com adjudicação independente pelo critério de menor preço por item, conforme item 8 do Estudo Técnico Preliminar.**

Considerando a natureza dos produtos pretendidos e a necessidade de fornecimento conforme demanda, a definição dos itens deve preservar, na medida do possível, a competição entre fornecedores e evitar agrupamentos que não sejam técnica ou economicamente justificados.

Assim, juridicamente, mostra-se possível a estruturação adotada, desde que preservadas as justificativas técnicas e econômicas constantes dos autos e assegurada a compatibilidade da divisão do objeto com a realidade do mercado e com a busca da proposta mais vantajosa.

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 (IDs 708 e 709), conforme item 10 do Estudo Técnico Preliminar**, com indicação dos ID 138632.

Dessa forma, não se identifica, sob esse aspecto, irregularidade decorrente de ausência de previsão no PCA.

Deverá, contudo, ser mantida a correspondência entre a contratação ora pretendida e a previsão constante do PCA, inclusive quanto à descrição, natureza e objeto da demanda, observando-se eventual atualização exigida pelo regulamento municipal.

3.1.6. Orçamento Estimativo e de Pesquisa de Preços

A estimativa do valor da contratação constitui elemento essencial da fase preparatória e deve observar os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei no 14.133/2021 e na regulamentação municipal pertinente.

No presente caso, foram realizadas pesquisas e análises de preços, tendo a Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações – SMCL, por meio do Departamento de Pesquisa Mercadológica, no exercício de suas atribuições legais, procedeu à realização da pesquisa de preços definitiva e definiu o valor estimado da contratação em **R$ 135.711.200,00**, conforme **Cotações de Preços (ID 1672662)**, com aproveitamento da pesquisa realizada no Processo nº 019.003927/2026-40, e **Quadro Comparativo de Preços (ID 1672905)**, acompanhados do Despacho nº 606 (ID 1672952), da Certidão nº 399/2026 (ID 1673016) e do Checklist nº 335/2026 (ID 1673045).

Consta, ainda, análise da composição dos preços e tratamento dos dados coletados, inclusive mediante avaliação estatística e saneamento de valores destoantes, conforme os documentos que instruem a pesquisa.

A definição do preço estimado possui natureza predominantemente técnica e mercadológica. Compete, portanto, ao setor responsável assegurar que a metodologia adotada esteja devidamente documentada, que os preços utilizados sejam pertinentes e atuais e que o valor estimado represente adequadamente as condições de mercado.

Esta unidade jurídica não substitui a análise técnica da pesquisa mercadológica, limitando-se a verificar sua existência e inserção na fase preparatória.

Considera-se, portanto, atendida a exigência jurídico-formal relativa à existência da pesquisa de preços, permanecendo a responsabilidade pela consistência e exatidão dos dados com o setor competente.

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 caso concreto, foram juntados aos autos os **Mapas de Riscos ID 1665880,** elaborado e aperfeiçoado durante a instrução processual.

A existência dos documentos demonstra o cumprimento da etapa de gerenciamento de riscos, sem prejuízo de sua utilização efetiva durante as fases subsequentes.

Deverá a Administração, durante a execução da contratação, observar as medidas de tratamento dos riscos identificados, promovendo sua atualização quando fatos supervenientes justificarem a revisão.

Quanto à eventual matriz de alocação de riscos prevista nos arts. 6o, inciso XXVII, e 103 da Lei no 14.133/2021, sua adoção deverá ser avaliada conforme a natureza e complexidade da contratação, não sendo obrigatória em toda e qualquer aquisição de bens.

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;

(…)

No presente processo foi juntado o **Termo de Referência Definitivo no 152/2026/SMCL-DGC – ID 1663079**, elaborado após as análises e ajustes promovidos durante a fase preparatória.

Registra-se que o documento foi precedido pelo **TR no 13/2026 – ID 1663922,** posteriormente submetido às providências de consolidação e adequação realizadas durante a instrução.

Da análise jurídica formal, verifica-se que o Termo de Referência definitivo contempla os elementos essenciais exigidos para a contratação pretendida.

Por se tratar de documento predominantemente técnico, esta manifestação não substitui a responsabilidade do setor demandante quanto às especificações, quantitativos, padrões de qualidade, condições de entrega e demais elementos técnicos.

Recomenda-se, contudo, que, antes da publicação do edital, seja realizada conferência final de compatibilidade entre o Termo de Referência definitivo, o edital, a minuta da Ata de Registro de Preços e os demais anexos, especialmente quanto a quantitativos, unidades de medida, cotas, prazos, locais de entrega, requisitos de habilitação e critérios de recebimento.

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.

3.3.1. 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 concreto, a Administração definiu como objeto a eventual aquisição parcelada de massa asfáltica dos tipos C.B.U.Q. e C.B.U.Q. Frio, destinada ao atendimento das necessidades da SEINFRA, a despeito da tecnicidade do assunto, **a secretaria definiu o objeto da contratação**

no item 1 do Termo de Referência e dos anexos técnicos, com indicação dos códigos CATMAT nº 600309 (Item 01) e nº 383832 (Item 02) e das normas técnicas aplicáveis, em especial a Norma DNIT 031/2024-ES.

Sob o aspecto jurídico, não se identifica impedimento à descrição adotada, devendo, contudo, permanecer assegurado que as especificações correspondam às características essenciais ao desempenho esperado e às normas técnicas aplicáveis.

Eventuais exigências de certificação, licenciamento, qualificação profissional, qualificação operacional ou regularidade ambiental deverão guardar pertinência direta com o objeto e estar suficientemente justificadas nos documentos de planejamento.

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, **o órgão demandante declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação (subitem 1.6 do Termo de Referência).**

Considerando a descrição apresentada e a possibilidade de definição objetiva das especificações, mostra-se juridicamente adequada a adoção do pregão eletrônico, sem prejuízo da responsabilidade da área técnica pela caracterização do objeto como bem comum.

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, **o fornecimento será parcelado, mediante emissão de Ordens de Fornecimento,** de acordo com a demanda da Administração.

A opção mostra-se compatível, em princípio, com a natureza do objeto e com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que pressupõe contratações futuras conforme a necessidade administrativa, não obrigando a Administração a adquirir integralmente os quantitativos registrados.

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 nos itens 4.7, 5, 6 e 7 do Termo de Referência** que estabelece as condições relativas ao fornecimento, recebimento e pagamento.

A Administração deverá assegurar que os critérios de recebimento estejam objetivamente vinculados às especificações do objeto, especialmente quanto às características técnicas da massa asfáltica, quantidade, qualidade, condições de transporte, local e prazo de entrega, quando aplicáveis.

As condições de pagamento deverão observar a efetiva entrega e o regular atesto do objeto, respeitando-se a legislação financeira e as disposições editalícias.

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 no subitem 8.3 do Termo de Referência,** que prevê exigências de qualificação técnica relacionadas à natureza do objeto, inclusive documentação profissional, operacional e ambiental.

Tais exigências somente serão juridicamente legítimas se estiverem vinculadas às parcelas de maior relevância ou valor significativo e forem necessárias para assegurar a capacidade de execução do objeto.

Recomenda-se, portanto, que a unidade responsável confira, antes da publicação do edital, se cada exigência de qualificação técnica possui justificativa expressa no planejamento, pertinência direta com o objeto e proporcionalidade em relação ao risco que se pretende mitigar, especialmente quanto aos quantitativos mínimos eventualmente exigidos, que não poderão ultrapassar os limites legais.

Deverá ser evitada, ainda, a imposição de requisitos de habilitação técnica que não guardem relação direta com as parcelas relevantes do objeto ou que tenham potencial de restringir indevidamente a competitividade.

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, a Administração optou pelo **pregão, na forma eletrônica,** destinado à formação de Sistema de Registro de Preços, adotando o critério de **menor preço** menor preço por item e modo de disputa aberto (subitens 1.8 e 8.1 do Termo de Referência e subitens 1.5 e 7.3.6 da minuta de edital), conforme consta da minuta de edital.

Considerando tratar-se de aquisição de bens comuns, a modalidade mostra-se juridicamente adequada.

Deverá a Administração assegurar, na minuta final do edital, a perfeita correspondência entre o critério de julgamento, o modo de disputa, a formação das cotas, a sistemática de registro de preços e os critérios de aceitabilidade das propostas.

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, **por se tratar da implantação de um Sistema de Registro de Preços NÃO houve a indicação da dotação orçamentária da despesa. Porém, alertamos que a Administração não poderá se furtar de sua indicação quando da sua contratação,** 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.

Assim, mostra-se juridicamente adequada a ausência de indicação de dotação orçamentária específica para a realização do certame, desde que, por ocasião de cada contratação decorrente da Ata de Registro de Preços, sejam observadas as exigências orçamentárias e financeiras pertinentes.

Caso a contratação futura acarrete criação ou expansão de ação governamental ou aumento de despesa nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão também ser observadas as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar no 101/2000.

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 1671699).**

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.

No caso concreto, constam dos autos justificativas e manifestações técnicas e administrativas relacionadas às condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Recomenda-se, entretanto, a conferência final da minuta para assegurar perfeita correspondência com o Termo de Referência definitivo, especialmente quanto aos quantitativos, cotas, critérios de habilitação, condições ambientais, prazos de entrega, locais de entrega, sanções, reajustamento, atualização e revisão dos preços registrados e demais condições de execução.

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.

No caso concreto, a Administração apresentou justificativa para a vedação à participação de empresas em consórcio, especialmente no subitem 8.4.1, considerando a natureza do objeto, a existência de mercado fornecedor e a avaliação quanto à desnecessidade da reunião de empresas para execução do fornecimento.

A justificativa técnica menciona, ainda, a natureza de bem comum, a existência de mercado local e a necessidade de preservação da unidade de comando técnico relacionada às exigências ambientais e profissionais incidentes sobre o fornecimento.

A vedação deverá permanecer expressamente motivada no processo e guardar correspondência com as características efetivas do mercado fornecedor, por constituir medida excepcional em relação à participação de potenciais interessados.

Considerando a natureza do objeto e a justificativa apresentada nos autos, não se identifica, em princípio, óbice jurídico à vedação de consórcios, desde que preservada a motivação constante do processo e mantida sua correspondência com a realidade do mercado.

Quanto às cooperativas, deverão ser observadas as condições previstas no art. 16 da Lei no 14.133/2021, quando houver interesse de participação de entidades dessa natureza.

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

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.

No caso concreto, a minuta de edital estrutura a participação conforme a natureza dos itens, contemplando previsão de ampla concorrência, cotas reservadas e participação exclusiva de ME/EPP, segundo a classificação estabelecida pela Administração.

A sistemática deverá ser mantida na medida em que esteja compatível com a divisibilidade dos bens, os valores dos itens e as hipóteses legais de incidência ou afastamento dos benefícios.

4.2.1. Licitação Exclusiva

O art. 48, inciso I, da Lei Complementar no 123/2006 determina que a Administração realize processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00, ressalvadas as hipóteses legais de afastamento dos benefícios.

Assim, para os itens que se enquadrem no limite legal, deverá ser observada a participação exclusiva de ME/EPP ou equiparadas, salvo se configurada e devidamente motivada alguma das hipóteses legais de afastamento.

Considerando, contudo, que os valores estimados dos itens do presente procedimento são superiores ao limite de R$ 80.000,00, a eventual participação exclusiva deverá estar fundada em hipótese jurídica específica e compatível com a legislação aplicável.

Recomenda-se, portanto, que a unidade responsável pela licitação confira a classificação final constante do Anexo I do edital, evitando-se qualquer previsão de exclusividade incompatível com os valores e limites legais.

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.

No caso concreto, considerando tratar-se de aquisição de massa asfáltica, caberá à área técnica e à unidade responsável pela licitação assegurar que eventual divisão quantitativa da cota reservada seja tecnicamente executável e não prejudique a finalidade pública pretendida.

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.

O afastamento, entretanto, deve ser expressamente motivado no processo, não sendo suficiente a simples ausência da previsão no edital.

No caso concreto, caso a Administração opte pela não aplicação de determinado benefício legalmente incidente sobre algum item, deverá existir justificativa específica e contemporânea nos autos, demonstrando a ocorrência da hipótese legal de afastamento.

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.

Além dos benefícios obrigatórios, a legislação admite outros mecanismos de estímulo às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que previstos em regulamentação aplicável e compatíveis com o objeto.

A adoção de mecanismos adicionais deverá ser avaliada pela Administração segundo critérios de conveniência, oportunidade, vantajosidade e desenvolvimento econômico local ou regional, sempre preservando a isonomia e a competitividade.

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.

Assim, a minuta do edital deverá contemplar declarações e mecanismos de verificação compatíveis com o art. 4o da Lei no 14.133/2021.

No caso concreto, a previsão de ampla concorrência e cotas deverá ser conferida à luz desses limites e da forma de estruturação definitiva dos itens.

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 não prevê margem de preferência.

Não se identifica, por si só, ilegalidade na ausência de margem de preferência, desde que não haja norma específica incidente sobre o objeto que imponha tratamento diverso.

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 de registro de preços, devem ser observadas, além das regras de reajustamento eventualmente aplicáveis aos instrumentos de contratação, as disposições específicas relativas à atualização, revisão, redução e alteração dos preços registrados previstas na legislação e na regulamentação municipal.

No caso concreto, a minuta de edital (subitem 17.12) e a minuta da Ata de Registro de Preços (subitem 4.2) indicam o IPCA como índice de reajustamento, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e aplicação independentemente de pedido, ao passo que o Termo de Referência (subitem 12.3) e a minuta de contrato (Cláusula Sétima) indicam o INPC, mediante requerimento da contratada. Por tratar-se da implantação de Sistema de Registro de Preços, também foi previsto o regramento para revisão ou redução dos preços registrados (itens 4 e 5 da minuta da Ata). A divergência de índices e de procedimento deverá ser saneada, conforme tópico Recomendações.

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 substituído 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 documentação prevê a possibilidade de formalização das futuras contratações por instrumento diverso do contrato, inclusive Nota de Empenho, quando juridicamente cabível.

A previsão é juridicamente admissível desde que, no momento da contratação, esteja presente hipótese legal que autorize a substituição do instrumento contratual e sejam observadas todas as obrigações decorrentes da Ata de Registro de Preços, do edital e da legislação aplicável.

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 contém disciplina específica para o Sistema de Registro de Preços.

Além das disposições da Lei no 14.133/2021, deverão ser observadas as normas municipais aplicáveis ao SRP e os regulamentos municipais vigentes.

Recomenda-se que a unidade competente realize conferência final da minuta quanto:

a) à identificação correta do Sistema de Registro de Preços;

b) à vigência da Ata;

c) aos quantitativos máximos e, quando cabíveis, mínimos;

d) ao cadastro de reserva;

e) às regras de alteração, atualização e revisão dos preços;

f) às hipóteses de cancelamento;

g) às condições de contratação;

h) à eventual possibilidade de adesão, caso admitida;

i) às condições de entrega e recebimento; e

j) à perfeita correspondência entre edital, Termo de Referência definitivo e minuta da Ata.

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 dos autos documento de designação do **agente de contratação e da equipe de apoio – ID 1674089.**

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 própria natureza da demanda – fornecimento parcelado de massa asfáltica para atendimento das necessidades operacionais contínuas da SEINFRA – mostra-se compatível com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

A adoção do pregão eletrônico também se mostra compatível com a natureza comum do objeto.

Deverão, contudo, ser rigorosamente observadas as regras da Lei no 14.133/2021 e da regulamentação municipal aplicável quanto à formação, vigência, utilização, alteração, atualização, revisão e cancelamento da Ata de Registro de Preços.

Considerando a natureza do objeto, recomenda-se especial atenção à definição dos quantitativos máximos e à ausência de obrigação de aquisição integral, de modo que a Ata permaneça caracterizada como instrumento de registro para futuras contratações conforme a necessidade e disponibilidade da Administração.

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.

Recomenda-se, portanto, que a redação da minuta do edital e os atos posteriores observem o regime atual de publicidade previsto na Lei no 14.133/2021, sem reprodução de exigências de publicação em jornal diário de grande circulação que não correspondam ao regime legal vigente.

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, promoveu análise técnica e processual do procedimento, elaborou e consolidou o Termo de Referência Definitivo – ID 1663079, realizou a pesquisa definitiva de preços – ID 1672662, elaborou o Quadro Comparativo de Preços – ID 1672905, bem como promoveu as demais providências necessárias ao prosseguimento da fase preparatória.

Consta, ainda, o **Checklist 335 – ID 1673045,** a **minuta de edital – ID 1671699,** o documento de designação do agente de contratação e eq**uipe de apoio – ID 1674089,** bem como o d**espacho de encaminhamento à Procuradoria-Geral do Município para análise jurídica – ID 1674773.**

Registra-se, ainda, que a instrução processual evidencia a realização de providências de saneamento e aperfeiçoamento dos documentos preparatórios, especialmente após as manifestações técnicas e administrativas juntadas aos autos.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se, portanto, a existência de atuação administrativa destinada ao saneamento e aperfeiçoamento da instrução processual, com elaboração de documentos complementares e adequações ao longo da tramitação.

Ressalva-se, todavia, que a responsabilidade pela correção técnica dos documentos permanece com os setores que os elaboraram ou aprovaram, especialmente no que se refere às especificações dos materiais, quantitativos, metodologia de cálculo, requisitos de engenharia, condições de fornecimento e parâmetros mercadológicos.

IV – RECOMENDAÇÕES

Considerando a análise realizada, recomenda-se, antes da publicação do edital, a adoção das seguintes providências:

a) Compatibilidade entre as peças: fazer uma conferência final de compatibilidade entre o Termo de Referência Definitivo nº 152/2026/SMCL-DGC (ID 1663079), a minuta de edital (ID 1671699), a minuta da Ata de Registro de Preços e os demais anexos. A conferência deve abranger, em especial, quantitativos, unidades de medida, itens, cotas, prazos e locais de entrega.

b) Emissão das Ordens de Fornecimento: o subitem 12.6.1 do Termo de Referência atribui ao órgão gerenciador a emissão das Ordens de Fornecimento, enquanto os subitens 4.1.3, "a", e 5.1.2 atribuem essa emissão à SEINFRA. Harmonizar esses dispositivos e definir com clareza as competências do órgão gerenciador e da unidade requisitante.

c) Qualificação técnica: conferir as exigências de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional. Elas devem estar justificadas no planejamento, vinculadas às parcelas de maior relevância ou valor significativo e dentro dos limites do art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021. Devem ser observados, em especial, os ajustes indicados nas alíneas seguintes do referido artigo.

d) Localização da usina (Item 01): a exigência de localização da usina num raio de 20 km já foi objeto de impugnação em procedimento licitatório anterior. O próprio Mapa de Riscos nº 5/2026 (ID 1665880) aponta como risco a impugnação do edital por essa exigência. Por isso, o tema precisa estar totalmente esclarecido e tratado de forma uniforme em todas as peças, sem margem para interpretações divergentes. Hoje o tratamento do raio não é uniforme nos documentos abaixo:

- ETP: subitens 3.3.2 e 3.3.4;
- Termo de Referência: subitens 4.2.1, "a", 8.3.1 e 8.3.2;
- minuta de edital: subitem 10.5.2 e seguintes.

Esses dispositivos ora qualificam o raio como requisito "de habilitação técnica", ora afirmam que a usina situada fora dele pode participar mediante fornecimento CIF, sem que se trate de "via alternativa de habilitação". Se o raio for aplicado como requisito de habilitação, o licitante com usina fora dele que assuma o fornecimento CIF pode ser inabilitado, o que restringiria indevidamente o caráter competitivo do certame (art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133, de 2021). Para evitar isso, recomenda-se tratar a localização como condição de execução ou modalidade de fornecimento, e não como causa autônoma de inabilitação. A localização seria:

- declarada na proposta;
- comprovada pela indicação da usina e das instalações disponíveis (art. 67, III, da Lei nº 14.133, de 2021);
- verificada na vistoria prévia à primeira Ordem de Fornecimento.

e) Licença Ambiental de Operação – LAO: uniformizar o momento em que a LAO é exigida. O ETP (subitem 3.6.1) a prevê como condição para a assinatura do contrato. Já o Termo de Referência (subitens 4.3.1 e 8.3.4) e a minuta de edital (subitem 10.5.4) a exigem como requisito de qualificação técnica. Se for mantida na habilitação, a exigência tem fundamento no art. 67, IV, da Lei nº 14.133, de 2021 (requisito previsto em lei especial), e o ETP deve ser ajustado.

f) Responsável técnico: a expressão "pertencente ao quadro permanente" aparece no Termo de Referência (subitem 4.2.2, "a") e na minuta de edital (subitem 10.5.1). Ela diverge do subitem 8.3.3 do Termo de Referência e do subitem 10.5.3 da minuta de edital. Para harmonizar a exigência, há duas opções, ambas conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União:

- suprimir a expressão; ou
- admitir expressamente que o vínculo do profissional seja comprovado por contrato de prestação de serviços ou por declaração de contratação futura.

Assim, não se cria exigência que o art. 67, I, da Lei nº 14.133, de 2021, não prevê. Na minuta de edital, recomenda-se ainda excluir a duplicidade entre os subitens 10.5.1 e 10.5.3 e corrigir a numeração repetida do subitem 10.5.2.

g) Somatório de atestados: reavaliar ou justificar tecnicamente a condição "sem sobreposição de períodos de execução", que consta do Termo de Referência (subitem 8.3.6, "c") e da minuta de edital (subitem 10.5.6, "c"). Se for o caso, a condição deve se limitar a vedar que o mesmo fornecimento seja contado duas vezes. A execução simultânea de contratos distintos não infirma a capacidade operacional do licitante (art. 9º, I, "a", e art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

h) Microempresas e empresas de pequeno porte: conferir a disciplina de participação de ME/EPP, quanto a cotas reservadas, participação exclusiva e hipóteses de afastamento dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006. Conferir também a aplicação das limitações do art. 4º da Lei nº 14.133, de 2021, à fruição desses benefícios. O valor estimado de cada item supera a receita bruta máxima admitida para enquadramento como empresa de pequeno porte. Por isso, incide o art. 4º, § 1º, I, e não se aplicam os benefícios dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006. A minuta de edital deve ser compatibilizada com o subitem 8.5 do Termo de Referência, suprimindo ou ressalvando os subitens 7.4, 9.5, 19.7 e 19.8.

i) Vedação de consórcio: manter nos autos a justificativa para a vedação de participação em consórcio. A motivação deve ser suficiente, atual e compatível com as características do mercado fornecedor e do objeto (art. 15, caput, da Lei nº 14.133, de 2021).

j) Garantia contratual: definir objetivamente se será exigida garantia de execução (Termo de Referência, subitem 4.4.3; minuta de contrato, Cláusula Décima), trocando a expressão "poderá ser exigida" por regra clara. Em caso positivo, a exigência deve constar do edital, com os elementos abaixo, nos termos dos arts. 96 a 100 da Lei nº 14.133, de 2021:

- percentual;
- modalidades;
- prazo de apresentação, observado o prazo mínimo de 1 (um) mês para a modalidade seguro-garantia (art. 96, § 3º);
- condições de liberação.

k) Critério de inexequibilidade: o subitem 4.1.1, "e", do Termo de Referência remete ao art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispositivo que se aplica a obras e serviços de engenharia. Já o subitem 8.7.6 da minuta de edital adota, para bens, como indício de inexequibilidade a proposta inferior a 50% do valor orçado. Compatibilizar os dois dispositivos. O enquadramento correto é o art. 59, III e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, combinado com o art. 34 da IN SEGES/ME nº 73, de 2022, aplicada subsidiariamente.

l) Reajuste, atualização e revisão de preços: uniformizar o índice e o procedimento de reajustamento, em atenção aos arts. 25, § 7º, e 92, V, da Lei nº 14.133, de 2021. Hoje os documentos divergem:

- IPCA, aplicado de ofício, na minuta de edital (subitem 17.12.2) e na minuta da Ata (subitem 4.2);
- INPC, mediante requerimento, no Termo de Referência (subitem 12.3.2) e na minuta de contrato (Cláusula Sétima).

Conferir ainda se as cláusulas de reajustamento, de atualização financeira por atraso de pagamento e de revisão dos preços registrados são compatíveis entre si, sem tratamento jurídico indistinto entre institutos de natureza diversa. A critério da Administração, recomenda-se avaliar a adoção de índice específico ou setorial que reflita a variação dos insumos preponderantes do objeto (CAP e agregados), faculdade expressamente prevista no art. 25, § 7º.

m) Vigência e disciplina da Ata de Registro de Preços: uniformizar o termo inicial de vigência da Ata, observado o art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021. Hoje ele é contado de duas formas:

- da assinatura, nos subitens 1.7 e 12.2.1 do Termo de Referência;
- da publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia e divulgação no PNCP, no subitem 3.5.1 do próprio Termo de Referência, no subitem 17.11.1 da minuta de edital e na cláusula 2.1 da minuta da Ata.

Conferir também, na minuta da Ata, os pontos abaixo, conforme a legislação federal e a regulamentação municipal vigente:

- cadastro de reserva;
- quantitativos máximos e mínimos, quando cabíveis;
- condições de contratação;
- hipóteses de alteração e de cancelamento;
- eventual disciplina de adesão.

n) Instrumento substitutivo do contrato: quando a contratação decorrente da Ata for formalizada por instrumento diverso do contrato, verificar em cada caso concreto se estão presentes os pressupostos legais que autorizam substituí-lo por Nota de Empenho ou outro instrumento hábil (art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021).

o) Plano de Contratações Anual: manter a correspondência entre a contratação pretendida e a previsão registrada no Plano de Contratações Anual, indicada no ETP pelos IDs 708 e 709. Se o regulamento municipal exigir, promover a atualização do Plano.

p) Publicidade: conferir a disciplina de publicidade do certame, assegurando a divulgação no PNCP e nos canais oficiais exigidos pela legislação e pela regulamentação municipal aplicável (art. 54 da Lei nº 14.133, de 2021).

q) Revisão final das referências legais: antes da publicação do edital, revisar as referências legais do instrumento convocatório. Devem ser eliminadas as referências a dispositivos revogados, desatualizados ou incompatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021, e com a regulamentação municipal vigente. Ficam ressalvadas as remissões às Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 mantidas para alcançar situações constituídas sob o

regime anterior, como as sanções ainda vigentes, observados os arts. 190 e 191 da Lei nº 14.133, de 2021.

As providências acima possuem natureza jurídica e preventiva e destinam-se a assegurar a compatibilidade da fase externa com o regime jurídico aplicável.

V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, **nos limites da análise jurídica realizada, excluídos os aspectos eminentemente técnicos, mercadológicos, contábeis, de engenharia e o juízo de conveniência e oportunidade da Administração, OPINA-SE PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO,** na modalidade **pregão, em sua forma eletrônica, para formação de Sistema de Registro de Preços,** destinado à eventual aquisição parcelada de massa asfáltica dos tipos C.B.U.Q. e C.B.U.Q. Frio**, desde que previamente observadas as recomendações jurídicas constantes do item IV deste parecer.**

A manifestação favorável pressupõe, especialmente, a realização das conferências e adequações relativas às exigências de qualificação técnica, ao tratamento diferenciado destinado às ME/EPP, à compatibilidade entre os documentos da contratação, às regras específicas do Sistema de Registro de Preços, à publicidade do certame e às demais providências expressamente indicadas.

As recomendações de natureza jurídica deverão ser atendidas pela Administração ou, caso algumas delas não seja acolhida, deverá a autoridade competente apresentar nos autos a correspondente motivação, assumindo a responsabilidade pela decisão administrativa adotada, sem prejuízo da observância das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Uma vez cumpridas as providências acima indicadas e inexistindo alteração substancial no objeto, nas condições da contratação ou na estrutura jurídica do certame, **não se vislumbra necessidade de novo encaminhamento dos autos a esta Procuradoria exclusivamente para ratificação das medidas já saneadas,** sem prejuízo de eventual nova consulta caso surja questão jurídica nova ou relevante durante a tramitação.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 08 de outubro de 2026.

HELEN REGINA LEMOS FERREIRA
SUBPROCURADORA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira**, **Subprocurador (a)**, em 08/10/2026, às 14:21, 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 **1680959** e o código CRC **60AB7F08**.

Referência: Processo nº 019.003830/2026-37	SEI nº 1680959