



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 397/2024**

**Ementa.** Licitação. Fase interna. Modalidade concorrência. Critério de julgamento menor preço por item. Registro de preços para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos de arquitetura e engenharia. Escritório de Projetos. Lei nº 14.133/21. Decreto Municipal nº 045/2024. Parecer favorável, com condições e recomendações.

**I. DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo **SEI nº 24.0.000037853-0**, no qual se busca a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos de arquitetura e engenharia, mediante adoção de sistema de registro de preços. Em síntese, pretende-se a contratação de empresas especializadas na elaboração de projetos.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** justificativa assinada pela ordenadora de despesas **(ii)** estudo técnico preliminar; **(iii)** termo de referência; **(iv)** minuta do edital; **(v)** minuta da ata de registro de preços.

3. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

**II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA**

**II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE**

4. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

*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.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

5. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023, assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.***

(...)

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

## **II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO**

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

*Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:*

*I - secretários e equivalentes;*

*II - diretores e equivalentes; e*

*III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.*

*Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.*

8. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

## **II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA**

9. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica,** partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

10. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

(...)

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

(...)

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

## **II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS**

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

### III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

16. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a expor ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

#### III.A. QUANTO AO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

17. A justificativa assinada pela ordenadora de despesas (doc. 0860720) traz as seguintes informações quanto ao objeto da futura contratação:

A Prefeitura Municipal de Canoas não dispõe no seu quadro técnico de engenheiros e arquitetos, o número de profissionais suficientes para atender as demandas de elaboração dos mais diferentes tipos de projetos de engenharia e arquitetura, e, principalmente com experiência na área de projetos com uso em plataforma BIM (Building Information Modeling), sendo assim, torna-se necessária a contratação de empresa de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos.

O EPRO – Escritório de Projetos recebe as demandas por projetos técnicos dos diversos órgãos municipais. Dentre as atribuições do EPRO está o planejamento, a organização e supervisão dos serviços técnicos de engenharia e arquitetura, além de assessorar direta e indiretamente o prefeito municipal no planejamento e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de médio e longo prazo voltadas ao desenvolvimento municipal e demais secretarias ou órgãos municipais.

Os projetos contratados, em observância ao Decreto nº 10.306/2020 de 02 de abril de 2020, serão elaborados e subsidiarão a contratação de execução das futuras obras da Prefeitura Municipal de Canoas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

18. Ressalvado equívoco, a justificativa parcialmente transcrita indica que se pretende a contratação de pessoas jurídicas para elaboração de projetos de engenharia e arquitetura. Busca-se, em especial, empresas que tenham experiência na realização de projetos com uso de plataforma BIM (Building Information Moderling).

19. A informação de que o objetivo da Administração Pública é a contratação de pessoas jurídicas para elaboração de projetos consta em outros documentos existentes nos autos. A título de exemplo, indica-se o doc. 0860916, o qual está devidamente assinado pela ordenadora de despesas:

Prezados,

De acordo e AUTORIZO a solicitação de Registro de Preços visando a contratação de empresa, ou empresas, de Engenharia e Arquitetura para a prestação de serviços técnico quanto à elaboração dos mais diferentes tipos de projetos de Engenharia e Arquitetura (projetos básicos e executivos), em atendimento às demandas da Prefeitura de Municipal Canoas/RS.

20. No mesmo sentido do que consta na justificativa de doc. 0860720, o documento parcialmente transcrito indica que o objeto da contratação consiste em projetos de engenharia e arquitetura. Consta que se pretende a contratação de pessoa jurídica para elaboração de projetos básicos e executivos.

21. Em que pese o exposto, o termo de referência anexado aos autos deixa claro que o objeto da contratação é mais amplo do que aquele indicado na justificativa assinada pela ordenadora de despesas. Não se busca apenas a contratação de projetos básicos e executivos. Pretende-se que as futuras contratadas realizem diversos tipos de serviços, dentre os quais elaboração de estudos técnicos preliminares.

22. O estudo técnico preliminar é o principal documento relacionado ao planejamento de uma contratação pública. Trata-se de estudo no qual a Administração descreverá a necessidade da contratação, indicando as possíveis soluções disponíveis no mercado.

23. Na medida em que o estudo técnico preliminar é um documento relacionado ao planejamento da licitação, tem-se que deverá ser elaborado pela própria Administração Pública. **Dito de outra forma, não se admite, salvo melhor juízo, a contratação de empresa privada para elaboração de tal documento.**

24. Quanto à matéria, oportuno examinar as considerações feitas pelo doutrinador Carlos Henrique Harper Cox<sup>1</sup>:

---

1 COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas: Conforme a Lei 14.133/2021. São Paulo, JusPodivm, 2024, ps. 137/138.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*A Lei nº 14.113/21 não prevê de quem é a atribuição para elaboração do ETP. Essa omissão é intencional, uma vez que cada ente público deve distribuir e delegar competências a vista de sua realidade local. Entretanto, as diretrizes traçadas pela Lei nº 14.133/21 devem ser respeitadas, por serem normas gerais de licitações.*

*Merece registro que, ainda apegada ao licitocentrismo, a Lei nº 14.133/21 trouxe com muita ênfase a figura do agente de contratações – servidor responsável pela etapa de seleção do fornecedor (art. 8º) – mas dedicou pouca atenção aos demais agentes responsáveis pelas funções essenciais ao metaprocessos de contratação e sem a qual não se conseguirá realizar uma licitação com eficiência.*

25. O jurista Carlos Henrique Harper Cox diz que a Lei nº 14.133/21 não previu expressamente quem seria o responsável pela elaboração do estudo técnico preliminar. O doutrinador, no entanto, deixou claro que tal documento deve ser elaborado por agente público, na medida em que se relaciona com função essencial ao processo de contratação.

26. A necessidade do estudo técnico preliminar ser elaborado por agente público consta no artigo 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022, o qual diz o seguinte:

*Art. 8º O ETP será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do art. 3º.*

*Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:*

*I - Estudo Técnico Preliminar – ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;*

*II - Sistema ETP Digital: ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para elaboração dos ETP pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º;*

*III - contratações correlatas: aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si;*

*IV - contratações interdependentes: aquelas que, por guardarem relação direta na execução do objeto, devem ser contratadas juntamente para a plena satisfação da necessidade da Administração;*

*V - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;*

*VI - área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza; e*

*VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.*

*§ 1º Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso VI do caput.*

*§ 2º A definição dos requisitantes, das áreas técnicas e da equipe de planejamento da contratação não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.*

27. Entende-se juridicamente possível a contratação de pessoa jurídica para realização de estudos que serão considerados quando da elaboração do ETP. **Não se admite, no entanto, que a elaboração do próprio estudo técnico preliminar seja delegada à iniciativa privada.**

28. Cabe à Administração Pública realizar o planejamento das licitações e contratações. Tal planejamento não pode ser terceirizado. Isso não significa, no entanto, a impossibilidade de contratação de empresas para elaboração de projetos e estudos que serão considerados quando do planejamento.

29. Considerando o exposto, **deve** o gestor rever o objeto da presente licitação, **excluindo-se elaboração de estudo técnico preliminar.**

30. Considerando que o estudo técnico preliminar é o principal documento relacionado ao planejamento de uma licitação, entende-se que ele deverá ser elaborado pela própria Administração Pública. É possível, no entanto, a contratação de empresas para elaboração de estudos que venham a ser considerados quando da elaboração do ETP.

31. Embora se admita a contratação de pessoas jurídicas para elaboração de estudos e projetos relacionados com **parte** do planejamento licitatório, exige-se adequada justificativa. Isso porque, como regra, cabe à própria Administração Pública a totalidade do planejamento de contratações e licitações. Sendo assim, **recomenda-se** que seja devidamente justificada toda e qualquer contratação que caracterize terceirização de parte do planejamento, registrando-se que tal terceirização não poderá incluir elaboração de ETP.

### **III.B. QUANTO À ADOÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

32. Consoante se depreende dos autos, pretende-se a utilização de sistema de registro de preços. A adoção de tal procedimento auxiliar é possível quando se estiver diante de serviços de engenharia. Exige-se, no entanto, a demonstração de que estão



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

presentes os requisitos constantes no artigo 85 da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

*Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:  
I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;  
II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.*

33. O dispositivo legal transcrito estabelece que, em se tratando de obras e serviços de engenharia, a adoção de sistema de registro de preços apenas será possível quando estiverem presentes ambos os requisitos legais, quais sejam: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

34. Quanto à matéria, Marçal Justem Filho diz o seguinte<sup>2</sup>:

***1) A utilização para obras e serviços de engenharia***

*A autorização do art. 85 da Lei 14.133/2021 não significa que toda e qualquer obra ou serviço de engenharia comportaria contratação mediante registro de preços.*

***1.1) Ainda a padronização de objeto (inc. I)***

*O SRP se caracteriza pela padronização de objetos. A descrição do objeto, para fins de SRP, envolve uma prestação padrão, que não apresenta identidade própria diferenciada. Justamente por isso, somente podem ser objeto de registro de preços as obras e serviços de engenharia que comportem definição de modo genérico, envolvendo prestações que não necessitem de adaptações em vista das circunstâncias de cada caso.*

***1.2) A necessidade permanente ou frequente (inc. II)***

*A circunstância de a obra ou serviço de engenharia destinar-se a atender necessidade permanente ou frequente da Administração não é suscetível, por si só, para legitimar a sua contratação por meio de SRP. Esse requisito apresenta cunho adicional àquele contemplado no inc. I do art. 85. Podem existir obras e serviços de engenharia a serem prestados de modo permanente ou frequente, que não comportam contratação por meio de SRP em virtude da inviabilidade de submissão a um projeto padronizado.*

35. Consoante exposto pelo celebrado doutrinador, não são todas as obras e serviços de engenharia que admitem a utilização de sistema de registro de preços. Esse apenas poderá ser utilizado quando estiverem presentes ambos os requisitos previstos no artigo 85 da Lei nº 14.133/21.

---

2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1215.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

36. Para a utilização de sistema de registro de preços, é necessário que os serviços de engenharia comportem definição de modo genérico, envolvendo prestações que não necessitem de adaptações em vista das circunstâncias de cada caso. Em síntese, é necessário que haja padronização.

37. Diante do objeto do caso em tela, esta Diretoria Jurídica solicitou manifestação da área técnica (doc. 0915579), alertando que a adoção de sistema de registro de preços apenas é possível se presentes os requisitos do artigo 85 da Lei nº 14.133/21. Em resposta, foi dito o seguinte (doc. 0923619):

No despacho 0906308 menciona a minha opinião técnica em adotar-se a modalidade licitatória concorrência pública e que os serviços se enquadram no art. 85 da Lei nº 14.133/21, podendo se adotar o sistema de registro de preços.

Relato também que as atas anteriores firmadas para tais objetos trouxeram agilidade na contratação quando do surgimento da demanda, ponto muito importante para a resolução imediata do problema. Outra questão a ser destacada é a possibilidade de licitar e registrar a ata sem a reserva orçamentária, ainda mais nas atuais circunstâncias de contingenciamento.

O futuro Registro de Preços do processo em tela será a sexta versão que a administração terá. Atualmente o EPRO gerencia dezenas de contratos ainda vigentes de projetos oriundos do antigo RP que, apesar de serem sem complexidade, importantíssimos para o desenvolvimento da cidade, como Escolas, Unidades de Saúde, Praças, entre outros. Antes da primeira versão vigente, a cada demanda a administração realizava um certame separadamente para a contratação do projeto, processo burocrático e lento até a efetiva contratação, ou, apesar do restrito quadro técnico, projetava, o que muitas vezes prejudicava as inúmeras fiscalizações de obras em andamento.

38. Ao que se verifica, a área técnica certificou que estão presentes os requisitos do artigo 85 da Lei nº 14.113/21. Sendo assim, tem-se que, ao menos em tese, é possível a adoção de sistema de registro de preços.

39. A definição se o caso em tela envolve serviços padronizados, sem complexidade técnica e operacional, ultrapassa o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico. Tal questão envolve matéria iminentemente técnica.

40. Haja vista o exposto, registra-se que a manifestação jurídica favorável à adoção de sistema de registro de preços tem como **condicionante** a existência de manifestação técnica no sentido de que estão presentes os requisitos constantes no artigo 85 da Lei nº 14.133/21. Em a unidade técnica entendendo que o caso em tela não envolve contratações padronizadas, sem complexidade técnica e operacional, **não será possível a adoção de sistema de registro de preços.**

### III.C. DO PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

41. Em o gestor entendendo pela conveniência de se utilizar o sistema de registro de preços, registra-se a necessidade de observância do artigo 86 da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

*Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.*

*§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.*

(...)

42. No âmbito municipal, o procedimento público de intenção de registro de preços está regulado no Decreto nº 045/2024, o qual assim determina:

*Art. 6º Compete ao órgão/entidade gerenciador praticar, após a solicitação de registro de preços encaminhada pelo órgão/entidade participante, os atos de controle e de administração do SRP, em especial:*

*I - realizar **procedimento público de intenção de registro de preços (IRP)** e, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;*

(...)

*Art. 8º Para fins de registro de preços, **o órgão gerenciador deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP** para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 6º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 7º.*

*§1º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão gerenciador for o único contratante.*

*§2º Além do procedimento de IRP previsto no caput, os órgãos da administração direta e as demais entidades da administração indireta deverão, de forma recíproca, enviar convite, via memorando ou qualquer outro meio que assegure a devida ciência dos destinatários, às demais entidades do Município de Canoas, a fim de verificar o interesse destas enquanto participantes.*

43. No doc. 0874511, consta justificativa para a não realização de procedimento público de intenção de registro de preços. Tal documento descreve o seguinte:

*A consulta de Intenção de Registro de Preços não é necessária pois a estimativa de quantitativo já contempla a necessidade para atender todas as Secretarias, quando for o caso.*

44. Em que pese a justificativa apresentada, esta Diretoria Jurídica **recomenda** que o gestor, dentro do que for possível, realize procedimento público de intenção de registro de preços. Ressalvado equívoco, é possível que outras unidades, inclusive pertencentes à Administração Pública Indireta, tenham interesse na participação do sistema de registro de preços.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

45. Por oportuno, registra-se que o exposto no parágrafo anterior é uma **mera recomendação**. Isso porque transborda o escopo de atuação deste órgão de assessoramento adentrar no mérito das justificativas apresentadas pelo gestor, sendo sua atribuição apenas alertar que, como regra, o procedimento público de intenção de registro de preços deve ser adotado.

### III.D. QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

46. Ao que se depreende dos autos, o gestor optou por adotar como critério de julgamento o menor preço. Através dos despachos de doc. 0903963 e 0915579, este órgão de assessoramento recomendou a adoção de critério de julgamento diverso. A área técnica, no entanto, manteve a adoção de menor preço, consoante se extrai do doc. 0923619:

Entendo que o julgamento por menor preço do lote juntamente com a os atestados técnicos registrados no devido órgão competente seja o suficiente para termos empresas com capacidade de elaboração do trabalho. Além disso, outra mudança no escopo, com relação ao último RP, é que agora os preços de cada trabalho foram referenciados com horas técnicas da fonte reconhecida SINAPI, adotando na maiorias dos lotes valores de engenheiros e arquitetos "Pleno" e "Sênior", fazendo com que as equipes tenham tempo de experiência entre 6 a 9 anos e com tempo de experiência acima de 10 anos, respectivamente. Isso trará mais qualidade para os estudos e projetos contratados.

47. A escolha do critério de julgamento está diretamente relacionada com a natureza dos serviços contratados. **Tal análise é de responsabilidade da área técnica, transbordando o escopo de atuação desta Diretoria Jurídica.** Em que pese isso, não se pode ignorar o que consta no artigo 6º, XVIII, da Lei nº 14.133/21:

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

*(...)*

*XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:*

**a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;**

*b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*

*c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;*

*d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;*

*e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;*

*f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

*g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;*

*h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;*

*(...)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

48. O dispositivo legal transcrito apresenta um rol de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Dentre esses, tem-se a elaboração de estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos. Ressalvado equívoco, esse parece ser justamente o objeto do presente processo.

49. Em procedimentos envolvendo contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, tal como se acredita seja o caso dos autos, deverá ser adotado preferencialmente o critério de julgamento de técnica e preço. Tal regra consta no artigo 36, § 1º, I, da Lei nº 14.133/21:

*Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.*

*§ 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:*

*I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço **deverá ser preferencialmente empregado;***

(...)

50. O dispositivo legal transcrito estabelece que, em hipóteses envolvendo serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, deverá ser utilizado preferencialmente o critério de julgamento de técnica e preço. **Isso significa que a adoção de critério diverso exige justificativa.**

51. Haja vista o exposto, **deve** o gestor, caso entenda pela manutenção do critério de julgamento do menor preço, apresentar a devida justificativa, sob pena de violação ao artigo 36 da Lei nº 14.133/21.

52. A apresentação de justificativa autoriza, como regra, a adoção do critério de julgamento escolhido no caso em tela. Alerta-se o gestor, no entanto, que tal conclusão se modifica caso se verifique a presença dos elementos constantes no § 2º do artigo 37 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:*  
*I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;*  
*II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o [§ 3º do art. 88 desta Lei](#) e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

*§ 1º A banca referida no inciso II do **caput** deste artigo terá no mínimo 3 (três) membros e poderá ser composta de:*

*I - servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública;*

*II - profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no [art. 7º desta Lei](#).*

*§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:*

*I - melhor técnica; ou*

*II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.*

53. Consoante consta no dispositivo transcrito, a adoção do critério de julgamento de técnica e preço passa a ser obrigatória quando, nas hipóteses previstas no artigo 6º, XVIII, “a”, da Lei nº 14.133/21, o valor estimado da contratação supere R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). **Em esse sendo o caso dos autos, a adoção do critério de julgamento do menor preço não será juridicamente possível.**

54. Cabe a área técnica identificar se efetivamente o objeto da contratação se amolda ao que consta no artigo 6º, XVIII, “a”, da Lei nº 14.133/21. Em esse sendo o caso, **recomenda-se** a adoção do critério de julgamento de técnica e preço. Trata-se, no entanto, de mera recomendação, admitindo-se a adoção de critério diverso, **desde que haja justificativa.**

55. Em que pese o exposto, em o valor estimado de cada contratação superando o valor previsto no artigo 37, § 2º, da Lei nº 14.133/21, a adoção do critério técnica e preço deixará de ser uma mera recomendação, assumindo a natureza de **condição**.

56. Presentes os requisitos constantes no artigo 37, § 2º, não se admite a adoção do critério de julgamento do menor preço. Em tais hipóteses, a discricionariedade do gestor é limitada, admitindo-se apenas a adoção do critério melhor técnica ou técnica e preço. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

*Quando presentes os pressupostos de aplicação do art. 37, § 2º, caberá à Administração escolher por uma entre as duas alternativas previstas. Configura-se competência discricionária, sem que isso implique a autonomia para uma escolha arbitrária.*

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 529.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Deve-se tomar em vista a dimensão e a relevância dos custos em vista do objeto a ser contratado.*

*Somente é cabível adotar o critério de melhor técnica quando estiverem presentes dois requisitos. O primeiro consiste na viabilidade de promover uma estimativa prévia e abstrata quanto ao valor da remuneração adequada ao futuro contratado. Essa exigência decorre de que, como visto, o edital deverá predeterminar a remuneração devida ao particular. Em muitos casos, a complexidade das questões técnicas poderá implicar variações de custos, tornando inviável a fixação de um valor predeterminado de antemão.*

*O segundo requisito relaciona-se com a ausência de relevância no tocante à variação de custos quanto à contratação a ser pactuada. Em várias situações, os serviços abrangidos no dispositivo podem apresentar custos distintos, comportando variações relacionadas com a técnica apresentada. Em alguns casos, essa variação dos custos pode afetar a avaliação promovida pela Administração quanto à vantajosidade das diversas propostas. Então, podem existir variações muito significativas de custos, que conduzam a Administração a selecionar propostas de qualidade técnica de menor nível – mas com vantagem econômica relevante.*

57. Por derradeiro, registra-se que, em se adotando critério de julgamento de melhor técnica ou técnica e preço, **NÃO será possível a adoção de sistema de registro de preços.**

58. Ressalvado equívoco, a Lei nº 14.133/21 não estabelece de forma expressa quais critérios de julgamento são compatíveis com o sistema de registro de preços. No âmbito municipal, no entanto, tal questão está regulamentada pelos artigos 10 e 11 do Decreto nº 45/2024, os quais, ao tratarem sobre o sistema de registro de preço, dizem o seguinte:

*Art. 10. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado.*

*Art. 11. Poderá ser adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto por grupo de itens quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, devidamente fundamentada com base em Estudo Técnico.*

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput:*

*I - o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos será indicado no edital;*

*II - todos os itens que compõem o lote/grupo deverão ser demandados de forma proporcional, não se admitindo a contratação de item(ns) isolado(s), salvo quando ficar demonstrado que, além de apresentar o menor preço global, o licitante vencedor ofereceu o menor preço para os item(ns) específicos.*

59. A regulamentação constante no Decreto Municipal nº 45/2024 seguiu a sistemática adotada em âmbito federal. Sendo assim, tem-se que o sistema de registro de preços apenas admite os critérios de julgamento do menor preço e do maior desconto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

60. Ao se manifestar sobre as limitações impostas no âmbito federal, Ronny Charles Lopes de Torres as considerou legítimas<sup>4</sup>. Tal reflexão também se aplica ao Decreto Municipal nº 45/2024.

61. É legítimo que, no âmbito municipal, seja definido que o sistema de registro de preços é incompatível com critérios de julgamento diversos do menor preço e maior desconto. Dessa feita, em havendo alteração do critério de julgamento, **NÃO poderá ser adotado o sistema de registro de preços.**

### III.E. QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOC. 0859929)

62. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

63. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

64. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>5</sup>:

*O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

65. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

*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:*

(...)

<sup>4</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 550.

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*

*III - requisitos da contratação;*

*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

(...)

66. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles<sup>6</sup>:

*Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.*

*Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado*

6 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 174.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta sentença, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretensão contratual”.*

*Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.*

*Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.*

67. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis do mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

68. Analisando-se o estudo técnico preliminar juntado aos autos, verifica-se uma aparente impropriedade. Observa-se que o documento faz remissão ao termo de referência, consoante se verifica no **item 8**:

**8 - ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO\*:**

A planilha de com as composições de serviço que balisaram os preços unitários dos serviços encontram-se no termo de referência.

69. O estudo técnico preliminar é o documento inaugural do planejamento de uma licitação. A sua elaboração antecede a confecção do termo de referência. Sendo assim, a existência de remissões, tais como a constante no item 8, caracterizam-se como impropriedades, ao menos em tese.

70. A indicação de que parte das informações que deveriam estar no ETP constam no termo de referência pode gerar a equivocada interpretação de que os documentos foram elaborados em conjunto ou com inversão de ordem. Sendo assim, recomenda-se que o gestor reveja a questão.

71. O **item 6** do estudo técnico preliminar diz o seguinte:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Não será permitida a subcontratação dos itens registrados e nem utilização de empresas em consórcio, visto que, trata-se de serviços comuns de engenharia e arquitetura.

Será permitida a subcontratação de instalação de alambrado e execução do piso intervalado

72. Ao que se verifica, o item transcrito veda a subcontratação e, ao mesmo tempo, permite a subcontratação de instalação de alambrado e execução de piso intervalado. Tais regras, salvo equívoco, são contraditórias, recomendando-se a revisão.

73. Ainda quanto ao item 6, questiona-se a necessidade de se permitir a subcontratação de serviços de instalação de alambrado e execução de piso intervalado. Isso porque, ao que se verifica, o objeto da contratação não contempla tais serviços.

74. O item 6 veda a participação de empresas reunidas em consórcio. Observa-se, no entanto, que a minuta do edital expressamente permite que consórcios participem da licitação.

75. Quanto à matéria, registra-se que deve haver sincronia entre o estudo técnico preliminar e os demais documentos que integram o processo licitatório. Além disso, consigna-se que a vedação a participação de consórcios, embora admitida, exige adequada justificativa, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*A vedação da participação em licitações de empresas em consórcio deve ser justificada, sob pena de restrição à competitividade. Acórdão 11196/2011-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN*

76. Na mesma linha do entendimento do TCU, é o que consta no artigo 15 da Lei nº 14.133/21:

**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.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*§ 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 justificção.*

*§ 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.*

77. O dispositivo legal transcrito é expresso ao estabelecer que, como regra, pessoas jurídicas reunidas em consórcio poderão participar de licitações. Eventual vedação deve ser devidamente justificada.

78. Haja vista o exposto, **deve** o gestor justificar a necessidade de vedar a participação de empresas reunidas em consórcio, demonstrando que tal vedação não resultará em indevida limitação à competitividade. Superada tal questão, **devem** ser adotadas as medidas necessárias para que haja sincronia entre o estudo técnico preliminar e os demais documentos constantes nos autos.

79. O **item 7** do ETP trata sobre estimativa das quantidades a serem contratadas. As informações constantes em tal item, no entanto, salvo melhor juízo, são excessivamente genérica, não havendo a indicação de dados concretos.

80. Uma correta indicação de quantitativos interfere diretamente no valor da contratação. Sendo assim, **recomenda-se** que o gestor avalie a possibilidade de robustecer a justificativa de quantitativo, indicando dados concretos que embasem as informações apresentadas.

81. O **item 8** do estudo técnico preliminar indica que não haverá parcelamento do objeto. Observa-se, no entanto, que o objeto da licitação está dividido em itens, o que indica parcelamento. Sendo assim, recomenda-se a revisão do tópico.

82. No **item 15** do ETP, consta: “Validade do RP: 2 anos”. Essa disposição contraria o caput do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece: “O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

que comprovado o preço vantajoso”. Por essa razão, é necessário que esse item seja retificado.

83. O **item 3** do estudo técnico preliminar indica que o presente procedimento tem como finalidade a contratação de pessoas jurídicas para elaboração de projetos e estudos técnicos. Ao identificar um problema, o estudo técnico preliminar deve analisar as possíveis soluções disponíveis no mercado.

84. Cabe ao gestor, quando da elaboração do ETP, analisar o maior número possível de soluções disponíveis, buscando, inclusive, medidas disruptivas. Sendo assim, recomenda-se que o administrador, sempre que possível, busque ampliar ao máximo a análise das opções disponíveis para o enfrentamento do problema identificado.

85. Observado o que consta no presente opinativo, tem-se que o estudo técnico preliminar juntado aos autos está de acordo com as exigências legais. Observa-se, no entanto, que tal documento **deverá** ser anexado ao edital.

### **III.F. QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA (DOC. 0954437)**

86. Referente à minuta do termo de referência, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. No **subitem 1.5.1**, consta que “a vigência da Ata de Registro de Preços será de 2 (dois) anos”. Essa disposição contraria o *caput* do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que “o prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso”. Por essa razão, é necessária a retificação.

b. No **item 6**, consta que o prazo de entrega dos serviços, bem como o local e a forma, serão definidos conforme complexidade. Entende-se que tal comando é juridicamente possível. Recomenda-se, no entanto, que se avalie a possibilidade de indicação de parâmetros mais concretos, a fim de evitar dificuldades quando da execução dos contratos.

c. O **subitem 6.3.3** estabelece hipótese na qual a contratante deverá notificar a contratada. Recomenda-se que o gestor avalie a possibilidade de estabelecer que tal notificação poderá ser feita de forma eletrônica, desde que haja confirmação de recebimento.

c.1. No mesmo sentido do exposto, recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de se estabelecer, de maneira geral, que o envio de notificações e avisos será feito de forma eletrônica, desde que haja confirmação de recebimento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

d. O **subitem 6.3.5** estabelece que os itens deverão estar compatíveis com as normas da ABNT, quando aplicável. No que tange à matéria, registra-se os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União:

*É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo. Acórdão 1225/2014-Plenário*

*É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório. Acórdão 898/2021-Plenário*

*Exigência de certificação de produtos conforme as normas da ABNT deve ser acompanhada de justificativa plausível e fundamentada em parecer técnico no bojo do processo administrativo. Acórdão 1524/2013-Plenário*

*É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado. Acórdão 2129/2021-Plenário*

d.1. Consoante se extrai do exposto, a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT deve estar devidamente justificada nos autos, sob pena de irregularidade. Sendo assim, recomenda-se que o gestor apresente a devida justificativa, demonstrando a essencialidade da exigência.

d.2. Registra-se que a exigência de atendimento às normas da ABNT é **juridicamente possível**, sendo, inclusive, necessária em alguns casos. **Exige-se, no entanto, que haja a devida justificativa.**

e. O **subitem 7.1** estabelece genericamente a possibilidade de subcontratação dos serviços. Quanto ao tópico, recomenda-se que se justifique a possibilidade de subcontratação, bem como seja indicado especificamente quais serviços poderão ser subcontratados.

e.1. Os contratos administrativos são considerados personalíssimos. Isso significa que, como regra, devem ser executados pessoalmente pela contratada. Prova disso é o fato de que não se admite a subcontratação total, consoante se extrai do artigo 122 da Lei nº 14.133/21:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.*

*§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.*

*§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.*

*§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.*

e.2. Para que seja lícita, a possibilidade de subcontratação deve estar devidamente justificada. Ela deve ser parcial, apenas se admitindo quando ficar demonstrado que não se mostra viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. Acórdão 6189/2019-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*

*A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante. Acórdão 834/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO*

e.3. A subcontratação do objeto é admitida apenas em parte. Exige-se que seja motivada sob a ótica do interesse público, não podendo a atuação do contratado se transformar em mera intermediária, consoante se verifica no seguinte precedente do TCU:

*A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pelo contratante, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. Acórdão 14193/2018-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA*

e.4. Considerando o referido, recomenda-se que o gestor justifique a necessidade de admitir a subcontratação, bem como estabeleça quais serviços poderão ser subcontratados.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

e.5. Reitera-se que não se admite a subcontratação total do objeto do contrato. Da mesma forma, não se admite elevado percentual de subcontratação, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*Contrato Administrativo. Subcontratação. Requisito. Viabilidade técnica. Viabilidade econômica. Autorização. Vedação. É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. A previsão de elevado percentual de subcontratação equivale, na prática, a possibilitar a subcontratação integral. Acórdão 1334/2024 - Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA*

f. O **subitem 7.3** veda que empresas consorciadas participem da licitação. Quanto ao tópico, reitera-se as considerações feitas quando da análise do ETP, consignando-se que tal vedação exige justificativa, haja vista o que consta no artigo 15 da Lei nº 14.133/21.

g. O **subitem 8.1** estabelece genericamente que o objeto será recebido definitivamente a critério da fiscalização.

g.1. O artigo 140 da Lei nº 14.133/21 estabelece que o recebimento será realizado de maneira diferente, a depender da espécie da contratação. Nesse sentido, é o que se observa:

*Art. 140. O objeto do contrato será recebido:*

*I - em se tratando de obras e serviços:*

*a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;*

*b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;*

*II - em se tratando de compras:*

*a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;*

*b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.*

*§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.*

*§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.*

*§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.*

*§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.*

*§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.*

g.2. O dispositivo legal transcrito permite que, em se tratando de contrato de compra, o recebimento provisório ocorra de maneira sumária. Tal autorização, no entanto, não se aplica aos contratos que envolvam a realização de serviços, tal como o caso em tela.

g.3. O recebimento provisório de serviços exige a elaboração de termo detalhado, o que também se exige quando do recebimento definitivo. Recomenda-se que tal questão seja considerada pelo gestor.

g.4. Em se tratando de serviços, o recebimento provisório exige a verificação do cumprimento das exigências de caráter técnica. O recebimento definitivo, por outro lado, impõe a confecção de termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

g.5. Diante das considerações feitas, recomenda-se que se avalie a possibilidade de indicação no termo de referência de regras específicas quanto aos recebimentos provisório e definitivo, inclusive quanto à indicação de prazo, observando-se o que consta no artigo 140, I, da Lei nº 14.133/21.

h. Quanto ao **subitem 10.1.4**, recomenda-se suprimir a expressão “decorrentes de dolo ou culpa”. Isso porque tal expressão poderia gerar dúvidas quanto à responsabilização em hipóteses onde a legislação prevê a aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva.

i. O **item 13** diz o seguinte:

**13.1.** Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de **12 (doze) meses** contados nos termos do art. 60 do Decreto Municipal nº 549/2023.

**13.2.** Após o intervalo de 12 (doze) meses, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pelo CONTRATANTE, do **Índice SETORIAL – SINAPI**.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

13.2.1. O reajuste/reequilíbrio deverá ser pleiteado, protocolizando-o na Central de Atendimento ao Cidadão do Município, até o término do contrato ou até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que, se não for de forma tempestiva, haverá a preclusão do direito ao reajuste.

13.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o intervalo mínimo de 12 (doze) meses será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste.

13.4. Caso o(s) índice(s) estabelecido(s) para reajustamento venha(m) a ser extinto(s) ou de qualquer forma não possa(m) mais ser utilizado(s), será(ão) adotado(s), em substituição, o(s) que vier(em) a ser determinado(s) pela legislação então em vigor.

i.1. O item transcrito faz referência ao artigo 60 do Decreto Municipal nº 549/2023, quando deveria fazer remissão ao art. 23, III, do Decreto Municipal nº 45/2024 (que regulamenta o sistema de registro de preços em âmbito municipal), aplicável ao caso concreto em razão do princípio da especialidade. Por isso, recomenda-se que os subitens 13.1, 13.2 e 13.2.1 sejam alterados, passando-se a ter o seguinte texto:

*13.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irremovíveis no prazo de 12 (doze) meses, contados da data do orçamento estimado.*

*13.2. Após o prazo inicial de 12 (doze) meses do subitem anterior, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pela CONTRATANTE, da tabela Sinapi, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.*

*13.2.1. O reajuste deverá ser pleiteado pela CONTRATADA em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, nos termos do subitem anterior, desde que ainda vigente a ata de registro de preços.*

*13.3. Não requerido o reajuste no prazo previsto no subitem anterior, haverá a renúncia tácita a este.*

j. O **item 16** trata sobre as sanções cabíveis. A redação de tal item deverá ser revista, na medida em que não está de acordo com os artigos 155 e seguintes da Lei nº 14.133/21.

j.1. Objetivando exemplificar as desconformidades identificadas, observa-se que consta no termo de referência que a sanção de impedimento de licitar e contratar com o poder público poderá perdurar pelo prazo de cinco anos. Tal regra contraria o artigo 156, § 4º, da Lei nº 14.133/21.

*Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - impedimento de licitar e contratar;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.*

(...)

*§ 4º A sanção prevista no inciso III do **caput** deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.*

(...)

j.2. Deve o gestor rever as regras previstas no item 16 do termo de referência, observando o que consta nos artigos 155 e seguintes da Lei nº 14.133/21. Além disso, devem ser observadas as normas constantes no Decreto Municipal nº 59/2024.

j.3. Registra-se que o Decreto Municipal nº 59/2024 prevê regramento específico quando à aplicação de penalidades. Tais normas devem ser devidamente observadas.

k. O **anexo I** do termo de referência traz a descrição dos itens da contratação. Tais informações possuem natureza eminentemente técnica, transbordando o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico. Em que pese o referido, alerta-se o gestor que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 9º da Lei nº 14.133/21:

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

*b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*

*c) **sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato**;*

*II - 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;*

*III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.*

(...)

k.1. Considerando o dispositivo legal parcialmente transcrito, bem como a ausência de conhecimento técnico deste órgão de assessoramento quanto ao objeto da licitação, recomenda-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

k.2. Registra-se que não se está fazendo qualquer juízo crítico quanto às especificações constantes no termo de referência. **Recomenda-se** apenas que o gestor se certifique quanto à efetiva necessidade dos serviços licitados possuírem as especificações indicadas. **Recomenda-se**, ainda, seja atestado que tais especificações não inviabilizam a competitividade, bem como não acarretam direcionamento para empresa específica.

l. O **subitem 3.1 do anexo II** prevê a obrigatoriedade da apresentação de atestado de capacidade técnica profissional e operacional, devidamente registrado pelo CREA/CAU. Quanto à matéria, alerta-se para o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*É irregular a exigência de que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de licitação seja registrado ou averbado no Crea (art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009), cabendo tal exigência apenas para fins de qualificação técnico-profissional. Podem, no entanto, ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou as anotações e registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização em nome dos profissionais vinculados aos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes. Acórdão 3094/2020-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN*

l.1. O TCU entende como irregular a exigência de que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de licitação seja registrado ou averbado no CREA. Admite-se tal exigência apenas para fins de qualificação técnico-profissional.

l.2. Ressalvado equívoco, a exigência constante no subitem 3.1 do anexo II não está de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União. Sendo assim, devem ser feitos os ajustes necessários.

m. O **subitem 4.5.2 do anexo II** faz referência ao subitem 3.5.1. Recomenda-se que o gestor avalie se a referência correta não seria ao subitem 4.5.1.

n. O **subitem 4.6.1.c do anexo II** faz referência aos subitens 7.3.4 e 7.3.10. Recomenda-se que o gestor avalie se a referência está correta.

### III.G. QUANTO À MINUTA DO EDITAL (DOC. 0954437)

87. Referente à minuta do edital, chama-se atenção para as seguintes recomendações:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

a. De largada, alerta-se o gestor para o que estabelece o artigo 4º da Lei nº 14.133/21:

*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.*

a.1. O dispositivo legal transcrito é expresso ao dizer que os benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06 não se aplicam quando o item objeto da licitação tiver valor estimado superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Trata-se de hipótese excepcional, na qual não se aplicam os benefícios destinados a micro e pequenas empresas.

a.2. Poderia se cogitar que a Lei nº 14.133/21 não poderia tratar sobre matéria objeto da Lei Complementar nº 123/06. Tal entendimento, no entanto, não se sustenta. Isso porque o artigo 86 desse diploma legal diz o seguinte:

*Art. 86. As matérias tratadas nesta Lei Complementar que não sejam reservadas constitucionalmente a lei complementar poderão ser objeto de alteração por lei ordinária.*

a.3. O tratamento privilegiado a ser dado a micro e pequenas empresas no âmbito das licitações públicas não se caracteriza como matéria reservada a lei complementar. Sendo assim, é possível que a Lei nº 14.133/21 trate da questão. Nesse sentido, é o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>7</sup>:

*A disciplina do regime jurídico de licitações e contratações de empresa de pequeno porte e de microempresas não é reservada à lei complementar. As normas sobre o tema foram introduzidas no bojo de uma lei complementar, cuja edição se fundou na previsão do art. 146, inc. III, al. “d”, da CF/1998.*

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, ps. 92/93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Por decorrência, as normas contidas na LC 123/2006 que não envolvam o tratamento diferenciado e favorecido em matéria de legislação tributária não se configuram como objeto de lei complementar. Isso significa que têm natureza e eficácia de lei ordinária todas as disposições veiculadas pela LC 123/2006 sobre licitações e contratação administrativa.*

*Portanto, não existe vício em a matéria ser disciplinada pela Lei nº 14.133/2021.*

a.4. Não havendo vício em a matéria ser tratada pela Lei nº 14.133/2021, consoante ensinamento do celebrado doutrinador, tem-se que a norma constata no § 1º do artigo 4º é de observância obrigatória. Sendo assim, quando da aplicação do regramento previsto na Lei Complementar nº 123/06, **deve o pregoeiro observar o preço estimado do item em disputa.**

a.5. **Em o item em disputa possuindo preço estimado superior ao limite previsto no artigo 4º da lei nº 14.133/21, NÃO será possível a aplicação do regramento especial previsto na Lei Complementar 123/06. Isso significa, por exemplo, que NÃO será possível reconhecer o empate ficto.** Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres<sup>8</sup>:

*Fundamental compreender que, com essas restrições, **serão afastadas todas as regras de beneficiamento, inclusive o desempate ficto,** a subcontratação obrigatória e a cota reservada. Assim, a ME/EPP poderá participar da licitação, mas não terá o regime de beneficiamento em seu favor.*

***Essa restrição descrita pelo § 1º do artigo 4º será aplicada na licitação, mesmo que ela adote o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, que não garante a contratação do valor indicado pelo item, grupo ou lote.***

b. No **subitem 7.1.2.5**, recomenda-se a adoção da seguinte redação: “prova de regularidade perante a Justiça do Trabalho, mediante apresentação de certidão emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho, em vigor”

c. O **item 9** estabelece que as sanções estão previstas no termo de referência. Quanto à matéria, recomenda-se que conste expressamente na minuta do edital as penalidades aplicáveis ao caso, observando-se o que consta nos artigos 155 e seguintes da Lei nº 14.133/21, bem com no Decreto Municipal nº 59/2024.

d. Registra-se, por fim, ser necessário modificar a minuta do edital caso ocorram alterações no termo de referência que possam impactar a procedimentalização do certame, a fim de evitar textos conflitantes.

---

<sup>8</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivim, 15. ed., 2024, p. 174



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

**III.H. QUANTO À MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (DOC. 0954437)**

88. Como de costume, sugere-se conferir se eventuais modificações realizadas no termo de referência e na minuta do edital exigem alterações na ata de registro de preço, a fim de que se mantenha uniformidade. Registra-se que a realização de tal análise é necessária, na medida em que foi sugerido, no presente parecer, a alteração de normas no termo de referência que se repetem na minuta da ata de registro de preços, sendo necessário garantir uniformidade.

89. Recomenda-se a revisão da **cláusula segunda (2.1)**, adequando-a ao que estabelece o artigo 20 do Decreto Municipal nº 45/2024. Esse determina que o prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, **contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP**, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço se mantém vantajoso.

**IV. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

90. Consoante se extrai do contido nos autos, o presente feito está tramitando de acordo com a Lei nº 14.133/21. Sendo assim, registra-se não ser possível a aplicação de normas constantes na Lei nº 8.666/93. Além dessa estar revogada, não se admite a adoção conjunta de ambos os diplomas legais, consoante se extrai do artigo 191 da Nova Lei de Licitações:

*Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.*

(...)

91. Ao que se depreende, busca-se a contratação de pessoa jurídica para elaboração de projetos e estudo técnicos. Tais serviços, salvo melhor juízo, caracterizam-se como de natureza técnica especializada. Dessa feita, deve ser adotada a modalidade concorrência, não se admitindo a realização de pregão, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

92. Ao comentar o dispositivo legal transcrito, o doutrinador Ronny Charles diz o seguinte<sup>9</sup>:

*Por expressa previsão legal (parágrafo único do artigo 29), o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, excetuados os serviços de engenharia comuns.*

(...)

*Já a concorrência é a modalidade de licitação adotada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Há, de forma evidente, uma aplicação residual dela em relação às demais modalidades, notadamente o pregão. Assim, por exclusão, a concorrência deve ser utilizada para os demais objetos, nos quais não se apliquem o pregão ou as demais modalidades.*

93. Consoante exposto por Ronny Charles, a concorrência é uma modalidade de licitação residual, aplicável em hipóteses nas quais não se admite a utilização do pregão. Ao que se verifica, esse é o caso dos autos. Isso porque, salvo equívoco, pretende-se a contratação de pessoas jurídica para realização de projetos, o que se considera serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, por força do artigo 6º, XVIII, “a”, da Lei nº 14.133/21.

94. Em o objeto da contratação se amoldando ao artigo 6º, XVIII, “a”, da Lei nº 14.133/21, o que parece ser o caso, não se admite a utilização de pregão. Sendo assim, deve ser adotada a modalidade concorrência, consoante se pretende no caso em tela.

95. Mesmo que se entenda que o objeto da contratação se caracteriza como serviços comuns de engenharia, admite-se a utilização da modalidade concorrência. Nessa situação, a Lei nº 14.133/21 permite que a licitação seja realizada mediante pregão ou concorrência.

96. A possibilidade da utilização da modalidade concorrência para contratação de serviços comuns de engenharia consta expressamente no artigo 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/21:

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

(...)

---

9 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 251.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de **obras e serviços comuns e especiais de engenharia**, cujo critério de julgamento poderá ser:*

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

*(...)*

97. Seja em razão do artigo 29, parágrafo único, ou do artigo 6º, XXXVIII, ambos da Lei nº 14.113/21, entende-se juridicamente possível a utilização no caso em tela da modalidade licitatória da concorrência.

98. Por oportuno, registra-se que tal modalidade licitatória, ao menos em tela, é compatível com o sistema de registro de preços. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 6º, XLV, da Lei nº 14.133/21:

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

*(...)*

*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, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;*

*(...)*

99. A compatibilidade da concorrência e do sistema de registro de preços não consta apenas na Lei nº 14.133/21. No âmbito municipal, o Decreto nº 45/2024 diz o seguinte:

*Art. 12 O processo licitatório para registro de preços será realizado na modalidade concorrência ou pregão.*

100. A adoção do sistema de registro de preços, no entanto, apenas é compatível com os critérios de julgamento do menor preço e do maior desconto. Nesse sentido, é o que consta nos artigos 10 e 11 do Decreto Municipal nº 45/2024:

*Art. 10. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado.*

*Art. 11. Poderá ser adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto por grupo de itens quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, devidamente fundamentada com base em Estudo Técnico.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput:*

*I - o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos será indicado no edital;*

*II - todos os itens que compõem o lote/grupo deverão ser demandados de forma proporcional, não se admitindo a contratação de item(ns) isolado(s), salvo quando ficar demonstrado que, além de apresentar o menor preço global, o licitante vencedor ofereceu o menor preço para os item(ns) específicos.*

101. Como se pode verificar, atendidos os pressupostos positivos e negativos para a adoção da modalidade concorrência e do sistema de registro de preços, tem-se como juridicamente possível a contratação.

## V. DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

102. Concernente ao instrumento convocatório, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

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

*§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.*

*§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.*

*§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.*

*§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:*

*I - obtenção do licenciamento ambiental;*

*II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.*

*§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.*

*§ 7º 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.*

*§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;*

*II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.*

*§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:*

*I - mulheres vítimas de violência doméstica;*

*II - oriundos ou egressos do sistema prisional.*

*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.*

*§ 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.*

(...)

103. Observados os dispositivos colacionados supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de concorrência eletrônica, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação, desde que atendidas as recomendações e condicionantes expostas neste opinativo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

**VI. DO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA AVENÇA**

104. Como é cediço, a licitação para formalização de registro de preços tem como produto final a assinatura de ata de registro de preços, avençada entre a Administração e as licitantes que se sagraram vencedoras do certame. Nesse sentido, é o que dispõe o art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 045/2024:

*Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:*

(...)

*II - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;*

(...)

105. No mesmo sentido do que determina o artigo parcialmente transcrito, é o que estabelece a Lei nº 14.133/21. Essa não deixa dúvidas que o produto final da licitação para formalização de registro de preços é a assinatura da respectiva ata.

106. O art. 17 do Decreto Municipal nº 045/2024, por sua vez, estabelece o seguinte:

*Art. 17. Após os procedimentos previstos no art. 16, o licitante melhor classificado ou o fornecedor, no caso da contratação direta, será convocado para assinar a ata de registro de preços no prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação ou no aviso de contratação direta, sob pena de decadência do direito, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021.*

(...)

107. Assim, verifica-se que o registro de preços será efetivado por meio da competente ata de registro de preços, devendo a minuta desta acompanhar, necessariamente, o edital.

108. No tocante ao **efetivo momento de formalização das contratações**, no entanto, tem-se que estas, no caso em específico, recomendam a elaboração de termo de contrato. Isso porque consta nos autos que haverá a prestação de serviços, não estando definido prazo de conclusão desses.

109. No caso em tela, a necessidade de elaboração de contrato decorre do que consta no artigo 95 da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*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](#).*

*§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).*

110. O dispositivo legal transcrito estabelece que será dispensada a elaboração de contrato em hipóteses envolvendo dispensa de licitação em razão do valor ou compras com entrega imediata e integral dos bens. Ressalvado equívoco, o caso em tela não se amolda a tais hipóteses.

111. Não se desconhece a existência de entendimento doutrinário no sentido de que os serviços de pronto pagamento, dos quais não resultam obrigações futuras, também dispensariam a elaboração de contrato<sup>10</sup>. Não está definido, no entanto, que esse é o caso dos autos.

112. Haja vista o exposto, tendo como finalidade a obtenção de segurança jurídica, recomenda-se a elaboração de minuta contratual.

## VII. CONCLUSÃO

113. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida**, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa da licitação, **desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no capítulo III deste opinativo, bem como confeccionada minuta de contrato, consoante dito no capítulo VI, segundo modelo adotado pelo Município de Canoas.**

114. Registre-se, na oportunidade, a necessidade de serem observados os prazos previstos na Lei nº 14.133/21, bem como realizadas as publicações de praxe.

115. Frise-se que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

---

<sup>10</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 639.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

116. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 5<sup>11</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 03 de agosto de 2024.

**Marcelo Maciel Hofmann**

Procurador do Município

Diretor Jurídico - SMLC

OAB/RS 79.776

Matrícula 126168

---

11 *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*