



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

**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 505/2024**

**Ementa.** Licitação. Fase interna. Modalidade concorrência. Critério de julgamento menor preço global. Regime de execução contratação integrada. Secretaria Municipal de Obras. Lei nº 14.133/2021. Medida Provisória nº 1.221/2024. Decreto Municipal nº 549/2023. Parecer favorável, **com condições e recomendações.**

**I. DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo SEI nº **24.0.000054491-0**, no qual se busca a contratação de pessoa jurídica para elaboração de projetos básicos e executivos, bem como realização de obras de reforma em oito casas de bombas. Pretende-se que seja adotado o regime de execução da contratação integrada.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** justificativa assinada pelo ordenador de despesas; **(ii)** estudo técnico preliminar; **(iii)** memorial descritivo e desenhos de anteprojeto; **(iv)** orçamento; **(v)** termo de referência; **(vi)** matriz de risco; **(vii)** minuta do edital; **(viii)** minuta do contrato; **(ix)** Pedido e Autorização – P.A; **(x)** ata da JOA; **(xi)** notas de reserva orçamentária.

3. Saliente-se, na oportunidade, que, devido à urgência solicitada para o caso, a análise dos autos foi iniciada, a pedido, antes mesmo que estes fossem remetidos à Diretoria Jurídica, o que explica o exíguo lapso temporal entre a chegada dos autos e a finalização da presente manifestação, a qual foi elaborada em regime de prioridade.

4. Registra-se que o documento 1139057 está inacessível. Diante disso, o seu teor não foi objeto de análise.

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

**II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA**

**II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE**



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

6. 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.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

*III - (VETADO).*

*§ 2º (VETADO).*

*§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

*§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.*

*§ 6º (VETADO).*

7. 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**.*

(...)

8. 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



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

9. 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.*

10. 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

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

12. 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;*



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

(...)

13. 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

14. 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**.*

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

16. 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*

17. 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



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

desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

### III. DA APLICABILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.221/2024

18. É de conhecimento público que o Estado do Rio Grande do Sul está enfrentando o que foi considerado por parte da mídia como sendo uma das maiores tragédias do Brasil<sup>1</sup>. A Defesa Civil divulgou que as fortes chuvas ocorridas no mês de maio do corrente ano afetaram aproximadamente quatrocentos e sessenta municípios gaúchos, deixando mais de quinhentas e oitenta mil pessoas desalojadas<sup>2</sup>.

19. Tendo como plano de fundo a situação referida, foi editada a Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024, a qual dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade.

20. A medida provisória referida se aplica quando presentes as condições previstas no artigo 1º, observado o que estabelece no artigo 19:

*Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública.*

*§ 1º São condições para a aplicação das medidas excepcionais de que trata esta Medida Provisória:*

*I - declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal ou pelo Poder Executivo federal, nos termos do disposto na [Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012](#); e*

*II - ato específico do Poder Executivo federal ou do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal, com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização.*

*§ 2º O disposto nesta Medida Provisória aplica-se apenas às medidas excepcionais a serem adotadas para enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade de que trata o caput, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares.*

*§ 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se administração pública os órgãos e as entidades abrangidos pelo [art. 1º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), da União, do Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios atingidos pela calamidade pública de que trata o caput.*

1 <https://oglobo.globo.com/brasil/sos-rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/09/tragedia-do-rs-entra-para-as-maiores-do-brasil-relembre-principais-desastres-causados-pelas-chuvas.ghtml> - acessado em 08/09/2024, às 19h

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/05/10/maiores-desastres-naturais-do-brasil-no-seculo-21.ghtml> - acessado em 08/09/2024, às 19h

2 <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-5-12h> - acessado em 08/09/2024, às 19h



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

*§ 4º O procedimento para a edição do ato autorizativo específico de que trata inciso II do § 1º pelo Poder Executivo federal observará o disposto em regulamento.*

*Art. 19. O disposto nesta Medida Provisória aplica-se ao Estado do Rio Grande do Sul, no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, dispensada, nesse caso, a edição dos atos de que trata o § 1º do art. 1º desta Medida Provisória.*

21. O artigo 19 da Medida Provisória nº 1.221/2024 estabelece que essa é aplicável ao Estado do Rio Grande do Sul durante o período previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 07 de maio de 2024. Sendo assim, fica dispensada a edição dos atos de que trata o § 1º do artigo 1º.

22. Observado o que consta no artigo 19, a Medida Provisória nº 1.221/2024 pode ser aplicada independentemente da edição dos atos previstos no § 1º do artigo 1º. No entanto, não se pode ignorar que o diploma normativo prevê regras excepcionais. Sendo assim, **apenas se admite a sua incidência para medidas a serem adotadas para enfrentamento das consequências decorrentes de estado de calamidade.**

23. A aplicação das normas constantes na Medida Provisória nº 1.221/2024 não pode ocorrer de maneira indiscriminada. **O gestor apenas está autorizado a utilizar tal diploma normativo quando for necessário para atendimento de situação relacionada a estado de calamidade. Deve haver urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares.**

24. O atendimento de situação excepcional constitui a essência da Medida Provisória nº 1.221/2024. Sendo assim, tal diploma normativo não pode ser utilizado em contratações cotidianas, que não possuam relação com estado de calamidade pública.

25. Consta nos autos que a contratação pretendida tem como finalidade o atendimento de situação relacionada ao estado de calamidade, o qual foi reconhecido pelo Decreto Municipal nº 176/2024. Salvo equívoco, há urgência de atendimento de situação que pode ocasionar prejuízos, bem como danos à população. Nesse sentido, é o que se extrai do seguinte trecho do estudo técnico preliminar:



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

Canoas possui um sistema de proteção contra cheias construído pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) na década de 70 formado por diques, canais de macrodrenagem, comportas e casas de bombas.

O incidente de chuvas entre os dias 27/04/2024 e 01/05/2024, com mais de 300 mm registrados, gerou consequências catastróficas com os graves danos causados a toda região oeste de Canoas, nos bairros Mathias Velho, Rio Branco, São Luis, Harmonia, ensejando situação de calamidade pública nível III. No dia 04/05/2024, todas as Casas de Bombas do lado Oeste foram inundadas, permanecendo assim por semanas. Devido ao método construtivo adotado na época, os painéis de comandos, os motores das bombas e as subestações elétricas também ficaram submersos e severamente danificados por não serem projetados para essa condição, impossibilitando assim, o funcionamento das casas de bombas durante a enchente, agravando ainda mais a situação do Município.

As alterações climáticas exigem da Administração um trabalho preventivo e, para tanto, é fundamental a contratação de reforma de casas de bombas com alteração do conceito atual, a fim de garantir o funcionamento do sistema durante uma enchente, evitando danos aos componentes elétricos.

Atualmente, as Casas de Bombas apresentam-se em condições precárias em estrutura e desempenho por causa dos danos da inundação, sendo preciso substituir seus componentes eletromecânicos por novos e mais eficientes.

As casas de bombas também precisam de um nível alto de água a montante para poderem ser acionadas, de forma que a macrodrenagem de Canos nunca fica seca. Se o nível mínimo de água para acionar as bombas for reduzido mediante alterações eletromecânicas, a rede de macrodrenagem poderá ficar seca, possibilitando que funcione como um “sistema de amortecimento de águas pluviais”, reduzindo alagamentos durante chuvas intensas. Além disso, secar a rede de macrodrenagem também possibilitará sua limpeza ser feita de forma muito mais fácil.

O objetivo dessa contratação é a realização de reformas nas Casas de Bombas nº 1, 2, 3, 4, Cinco Colônias, 6, 7 e 8 como substituição dos componentes avariados na enchente, melhorias na edificação, substituição dos conjuntos motor-bomba, substituição das instalações elétricas, implementação de automação do funcionamento, implementação de medidas que evitem danos aos componentes elétricos durante inundação, implementação de medidas que permitam acionamento das moto bombas durante uma enchente no interior da casa de bombas e redução do nível mínimo para acionamento das moto bombas. Com isso, pretende-se melhorar o potencial de vazão das águas de dentro para fora do polder de proteção com aumento da confiabilidade e economia de energia elétrica.

(...)

Os requisitos de qualificação técnica da participante do certame estão descritos no termo de referência. Sugerimos a aplicação da Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024, para redução dos prazos da licitação se o setor jurídico entender adequado.

26. Ressalvado equívoco, a área técnica indicou que a contratação pretendida tem como finalidade o enfrentamento das consequências do estado de calamidade pública.



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

Os elementos constantes nos autos indicam que os serviços devem ser executados com urgência, sendo que o retardamento poderá gerar danos.

27. Haja vista o exposto, entende-se pela possibilidade jurídica de aplicação da Medida Provisória nº 1.221/2024 ao caso em tela. Tal conclusão, no entanto, tem como base a premissa de que as informações constantes nos autos são verdadeiras, sendo que a contratação se limita às medidas excepcionais a serem adotadas para enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade pública.

28. Caso a contratação pretendida não se limite ao enfrentamento das consequências resultantes do estado de anormalidade, não havendo urgência de atendimento, a conclusão jurídica **NÃO** se mantém.

29. Em uma contratação integrada, tal como se pretende, o prazo mínimo para apresentação de propostas e lances é de sessenta dias úteis, consoante determina o artigo 55 da Lei nº 14.133/21. Por força do artigo 2º da Medida Provisória nº 1.221/2024, no entanto, tal prazo poderá ser reduzido pela metade.

*Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Medida Provisória autorizam a administração pública a:*

*I - dispensar a licitação para a aquisição de bens, a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, observado o disposto no Capítulo III;*

*II - reduzir pela metade os prazos mínimos de que tratam o [art. 55](#) e o [§ 3º do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021](#), para a apresentação das propostas e dos lances, nas licitações ou nas contratações diretas com disputa eletrônica;*

*III - prorrogar contratos para além dos prazos estabelecidos na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e na [Lei nº 14.133, de 2021](#), por, no máximo, doze meses, contados da data de encerramento do contrato;*

*IV - firmar contrato verbal, nos termos do disposto no [§ 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021](#), desde que o seu valor não seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nas hipóteses em que a urgência não permitir a formalização do instrumento contratual; e*

*V - adotar o regime especial previsto no Capítulo IV para a realização de registro de preços.*

*Parágrafo único. A prorrogação de que trata o inciso III do **caput** deste artigo aplica-se aos contratos vigentes na data de publicação do ato autorizativo específico de que trata o inciso II do § 1º do art. 1º.*

30. Além da redução do prazo para apresentação de propostas e lances, a Medida Provisória nº 1.221/2024 permite o retardamento da publicação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas. Nesse sentido, é o que se verifica:

*Art. 13. Todas as aquisições ou contratações realizadas com fundamento nesta Medida Provisória serão disponibilizadas, no prazo de sessenta dias, contado da data da aquisição ou da contratação, no Portal Nacional de Contratações Públicas, e conterão:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*I - o nome da empresa contratada e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda ou o identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;*

*II - o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;*

*III - o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;*

*IV - a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;*

*V - o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e, caso exista, o saldo disponível ou bloqueado;*

*VI - as informações sobre eventuais aditivos contratuais;*

*VII - a quantidade entregue ou prestada durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços, inclusive de engenharia; e*

*VIII - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine, se for o caso.*

*§ 1º O registro no Portal Nacional de Contratações Públicas deverá indicar expressamente que a aquisição ou a contratação foi realizada com fundamento nesta Medida Provisória.*

*§ 2º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o Poder Público.*

*§ 3º Na hipótese prevista no § 2º deste artigo, será obrigatória a prestação de garantia nas modalidades de que trata o [art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021](#), que não poderá exceder a dez por cento do valor do contrato.*

31. Em que pese a adoção da Medida Provisória nº 1.221/2024 flexibilize parte dos procedimentos previstos na Lei nº 14.133/21, traz limitações que não podem ser ignoradas. Observa-se, por exemplo, que o contrato não poderá perdurar por prazo superior há três anos, consoante estabelece o artigo 15, § 2º.

32. Embora se entenda que a Medida Provisória nº 1.221/2024 possa ser aplicada ao caso em tela, não se pode ignorar o grande valor da contratação pretendida. Sendo assim, caso o gestor entenda que as peculiaridades do caso recomendam a adoção dos procedimentos normais previstos da Lei nº 14.133/21, esses deverão ser observados.

33. É plenamente possível que as particularidades da contratação recomendem que sejam adotados os prazos previstos no artigo 55 da Lei nº 14.133/21. Em esse sendo o caso, sugere-se a adoção de tais prazos.

34. O fato de, em tese, a adoção da Medida Provisória nº 1.221/2024 ser juridicamente possível não significa que a observância dos procedimentos normais resta proibida. Em a área técnica entendendo que a observância desses é mais indicada, deverá o gestor adotá-los.

35. Não se está a defender que deve constar nos autos nova manifestação da área técnica quanto à matéria. No estudo técnico preliminar juntado aos autos, consta expressamente a recomendação de observância da Medida Provisória nº 1.221/2024.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Este órgão de assessoramento jurídico, no entanto, entende oportuno alertar o gestor quanto a possibilidade de, mesmo sendo juridicamente possível a adoção do regramento excepcional, utilizarem-se os procedimentos ordinários.

#### IV. DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA

36. Ao tratar sobre obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

*Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:*

*I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;*

*II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;*

*III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;*

*IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;*

*V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;*

*VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida*

*Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:*

*I - empreitada por preço unitário;*

*II - empreitada por preço global;*

*III - empreitada integral;*

*IV - contratação por tarefa;*

*V - contratação integrada;*

*VI - contratação semi-integrada;*

*VII - fornecimento e prestação de serviço associado.*

*§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.*

*§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.*

*§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.*

*§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:*

*I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;*

*II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;*

*IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;*

*V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.*

*§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.*

*§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.*

*§ 7º (VETADO).*

*§ 8º (VETADO).*

*§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.*

37. O artigo 45 da Lei nº 14.133/21 estabelece normas que deverão ser observadas quando da contratação de obras ou serviços de engenharia. O artigo 46, por outro lado, indica os regimes de execução que poderão ser utilizados. Em síntese, poderão ser utilizados para a execução do contrato os seguintes regimes: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada, contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviços associados.

38. É plenamente possível que a Administração realize uma determinada obra diretamente. Igualmente, no entanto, admite-se que se opte pela terceirização. Nesse caso, deverá o gestor observar os regimes de execução previstos na legislação.

39. Cada regime de execução possui características próprias, sendo indicado para uma determinada espécie de obra. Diante disso, tem-se que a escolha feita deve ser devidamente justificada. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Juliano Heinen<sup>3</sup>:

*Cabe referir que a escolha de um ou outro regime não é de livre escolha do gestor. Aliás, a Lei nº 8.666/93, revogada, não deixava claro quando optava por um ou outro regime, sendo lacônica neste sentido. A Lei nº 14.133/21 também não tratou do tema com objetividade.*

<sup>3</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 404.



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

*Assim, serão as características do objeto a ser contratado que conferem legitimidade à escolha de um ou de outro regime, devendo ser justificada a escolha dos seguintes regimes nos autos do processo licitatório (empregada por preço unitário; contratação por tarefa; contratação integrada; contratação semi-integrada; fornecimento e prestação do serviço associado).*

40. No caso em tela, ao menos em tese, poderia o gestor ter optado pela elaboração ou contratação dos projetos básico e executivo, adotando o critério da empregada por preço global para execução da obra. Paralelamente a isso, poderia ter se concentrado na elaboração apenas do projeto básico, optando pela realização de uma contratação semi-integrada.

41. Ao que se verifica, o gestor não seguiu nenhuma das opções indicadas no parágrafo anterior. Optou-se pela realização de uma contratação integrada, o que significa delegar ao particular a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, além da execução da obra.

42. A definição do regime de execução indicado para o caso em tela ultrapassa o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico. Tal questão envolve matéria eminentemente técnica, ultrapassando a competência desta diretoria consultiva. É papel dela, no entanto, informar que a escolha feita pelo gestor deve ser devidamente justificada.

43. A necessidade de se justificar o regime de execução fica ainda mais evidente quando se estiver diante de contratação integrada. Isso porque tal modelagem transfere ao contratado a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo, o que pode gerar aumento de custos e redução da competitividade.

44. Quanto à matéria, Ronny Charles diz o seguinte<sup>4</sup>:

*Não obstante, a opção de contratação de um empreendimento em sua integralidade deve ser justificada de acordo com o objetivo de economicidade. A ampliação demasiada do objeto contratual, tornando-o complexo, pode acabar por restringir a competitividade, já que muitos dos interessados acabam impossibilitados de participar da disputa, seja por não atuar no mercado com todos os elementos materiais constantes do objeto, seja por não conseguir arcar com as garantias e condições habilitatórias de um certame agigantado.*

*Por outro lado, a integralidade do empreendimento pode ser necessária a uma boa contratação, por motivos técnicos específicos ou para evitar eventuais perdas relacionadas à economia de escala.*

---

4 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 303.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Nessa feita, sugere-se que a opção seja motivada pela autoridade competente, justificando a escolha contratual adotada, na busca pelo atendimento ao interesse público.*

45. Consoante exposto pelo jurista, a realização de uma contratação integrada pode ser necessária em razão de questões técnicas ou para evitar perdas relacionadas à economia de escala. Exige-se, no entanto, que a opção seja devidamente justificada.

46. As informações constantes no estudo técnico preliminar e no termo de referência não deixam dúvidas de que se optou pela realização de uma contratação integrada. Tal informação, no entanto, não consta na justificativa assinada pelo ordenador de despesas (doc. 1137408). Tal documento diz o seguinte:

Os atuais equipamentos como bombas, motores, instalações elétricas e hidráulicas são da década de 70 e a construção se deu pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS).

Nosso sistema é formado por diques, canais de macrodrenagem, comportas e casas de bombas.

Com a ocorrência de chuvas no mês de maio de 2024, com consequências catastróficas, foram relatados graves danos em toda a região oeste de Canoas, nos bairros Mathias Velho, Rio Branco, São Luís e Harmonia, ensejando o Decreto de Situação de Calamidade Pública Nível III.

E esse dano também ocorreu em todas as casas de bombas, que ficaram totalmente submersas por quase 30 (trinta) dias.

Essas alterações climáticas exigiram e ainda exigem da Administração um trabalho preventivo e de melhorias no sistema de proteção contra as cheias, e para tanto, é fundamental reformar as casas de bombas, peças importantes deste sistema.

Canoas está investindo no reforço, aumento e ampliação dos diques e a reforma das casas de bombas trará aumento de confiabilidade, redução de consumo de energia e um aumento no rendimento da vazão das águas pluviais de dentro para fora do *polder*. (diques de contenção).

Isso representa uma medida de sustentabilidade ambiental e econômica, reduzindo o consumo e diminuindo o custo de energia, bem como social, garantindo a segurança da população adjacente contra transtornos causados pelo excesso de chuvas.

Serão executadas melhorias na edificação, substituição dos conjuntos motor-bomba, substituição das instalações elétricas, implementação de automação do funcionamento, implementação de medidas que evitem danos aos componentes elétricos durante inundação, implementação de medidas que permitam acionamento



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

das motobombas durante uma enchente no interior da casa de bombas e redução do nível mínimo para acionamento das motobombas.

Com isso, pretende-se melhorar o potencial de vazão das águas de dentro para fora do *polder* de proteção com aumento da confiabilidade e economia de energia elétrica.

As situações emergenciais, sejam elas decorrentes de eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências desproporcionais, evidenciam a necessidade de aplicação de um regime jurídico extraordinário e flexível capaz de apresentar soluções céleres para os desafios enfrentados, distinto do regime jurídico ordinariamente aplicado às situações de normalidade social, econômica, ambiental e institucional.

Vale dizer: ao permitir que a contratação emergencial envolva bens, obras e serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de um ano, o legislador acabou por permitir, implicitamente, que o contrato seja celebrado em prazo inferior, com possíveis prorrogações até o limite do prazo anual

Assim, requer, de forma emergencial, seja contratada a reforma das Casas de Bombas, frisando que os preços estão de acordo com os praticados no mercado.

47. Ressalvado equívoco, a justificativa apresentada pelo ordenador de despesas não reflete a pretensão deduzida nos autos. O documento não indica que se pretende a realização de uma contratação integrada. Além disso, consta que se busca a realização de uma contratação emergencial, o que poderia indicar dispensa de licitação, não sendo o caso dos autos.

48. É **necessário** que a justificativa assinada pelo ordenador de despesas esteja de acordo com os demais documentos constantes nos autos. Além disso, **o documento deve indicar as razões pelas quais se optou pela realização de uma contratação integrada.**

49. Consoante já dito anteriormente, ao menos em tese, poderia o gestor optar pela adoção de outro regime de execução. Sendo assim, **é necessário que conste nos autos a devida justificativa para a escolha do regime da contratação integrada, em detrimento de outra forma de contratação.**

50. Em havendo justificativa quanto à opção escolhida, tem-se por superada a questão. Isso porque não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico adentrar em aspectos técnicos das justificativas constantes nos autos.

51. Em que pese o exposto, não se pode deixar de alertar o gestor que, ao menos em tese, a realização de uma contratação integrada pode gerar redução na competitividade.



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

Diante disso, a sua utilização apenas é recomendável em situações nas quais se constate algum ganho de eficiência.

52. Quanto à matéria, é oportuno observar o que diz Juliano Heinen<sup>5</sup>:

*O revogado art. 8º, inciso V, e o não mais vigente art. 9º, ambos do RDC, criou a possibilidade de aquisição do objeto licitado pelo regime da “contratação integrada”. A Lei nº 13.303/16 (art. 42, inciso V) ampliou esta disciplina, prevendo a existência da “contratação semi-integrada”. Então, ambos os institutos não são inéditos foram incorporados pela Lei nº 14.133/21, ora comentada. Trata-se de uma modelagem negocial já utilizada em países como Espanha, Portugal, Inglaterra, Estados Unidos etc. A lógica da contratação integrada reside no fato de se intentar obter ganho de eficiência, no momento em que se transfere para o contratado o risco do projeto e as consequências financeiras decorrentes da imperfeição dele.*

*Em suma, a grande peculiaridade desta espécie de execução indireta de obra ou de serviço de engenharia consiste no fato de que o contratado deve assumir eventuais encargos resultantes de erros, incompletudes e omissões de anteprojeto, identificados quando da elaboração dos projetos básico e executivo, salvo se diverso não foi previsto expressamente em matriz de risco anexa ao constante do negócio jurídico. Veja que tal situação, ou seja, os eventos citados são inerentes a esse regime de contratação, sendo parte álea ordinária e, portanto, impossíveis de ensejar o deferimento de reequilíbrio econômico-financeiro – salvo exceções do art. 133 da Lei nº14.133/21.*

53. A busca pela eficiência está na base de uma contratação integrada. Tal regime se destina a hipóteses em que se delega ao contratado a elaboração dos projetos básicos e executivos. Justamente em razão disso, transfere-se para ele parcela significativa do risco do contrato, reduzindo o número de aditivos contratuais.

54. O fato de se delegar ao contratado a elaboração de projetos é a essência do instituto. Isso não significa, no entanto, que a Administração está dispensada de realizar o adequado planejamento. Mesmo em hipóteses envolvendo contratação integrada, exige-se a elaboração de anteprojeto e termo de referência, indicando-se o que se pretende contratar.

*A principal crítica que se faz a estes regimes consiste no fato de que, ao se transferir ao particular a tarefa de confeccionar os projetos executivo e/ou básico, estar-se-ia, no caso, subtraindo do Poder Público o planejamento da execução do objeto contratado. Além disso, ter-se-ia dificuldade em se perfazer um julgamento objetivo, já que os parâmetros específicos da obra a ser desenvolvida justamente serão tarefa do futuro contratado. Com isto, gera-se, segundo este entendimento, um lastro de liberalidade muito grande e perigoso em favor do particular, porque o objeto a ser licitado e seus pertinentes custos ficam à merce do projeto a ser elaborado pelo próprio contratado. Para tanto, note como é importante definir a matriz de risco já quando da confecção do instrumento convocatório.*

---

5 HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 395.



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

*Essa visão compreende que a ausência do projeto básico deixa imune o fornecedor no sentido de entregar um objeto cujas dimensões e especificações não são delimitadas e, quiçá, respaldam aquilo que o Poder Público efetivamente quer. Aliás, a própria Administração Pública pode receber uma prestação que realmente não ansiava e que, inclusive, é contrária ao interesse público. Então, sem o projeto básico, o Estado não tem como planejar a contratação, ou seja, tem dificuldade quanto à noção exata e prévia do que ele quer realmente receber.*

**Ao nosso sentir, a contratação integrada ou semi-integrada deve continuar a ser aplicada com muita parcimônia, bem como ser interligada com requisitos mínimos. Por exemplo, é imperioso que os termos de referência sejam acompanhados com as especificações detalhadas do objeto e com a delimitação objetiva de padrões de qualidade. A ausência de condicionamentos no termo de referência pode, justamente, levar a contratação superfaturadas. O grande desafio consiste na elaboração de um anteprojeto que bem defina o objeto da contratação, de forma a orientar com nitidez o julgamento das propostas e a futura execução do contrato. Bem por isso que este tipo de ajuste reclama uma capacitação técnica intensa dos recursos humanos estatais, ou seja, deve-se contar com pessoal qualificado para a concepção e fiscalização da contratação.**<sup>6</sup>

55. Consoante se verifica, em hipóteses envolvendo contratação integrada, deve o gestor adotar as medidas necessárias para que o anteprojeto e o termo de referência tragam os requisitos mínimos da obra a ser executada. Além disso, deve se definir parâmetros a serem observados pelo contratado quando da elaboração dos projetos básico e executivo, devendo o gestor observar o que consta nos parágrafos 2º, 3º e 9º do artigo 46 da Lei nº 14.133/21.

56. A contratação integrada possui particularidades que devem ser observadas. Quanto à matéria, Juliano Heinen diz o seguinte:

*Em resumo, a adoção da contratação integrada ou semi-integrada contemplará uma série de disposições, a saber:*

- *Possui foco no resultado, e não no processo. Com isso, o contratado possui maior grau de liberdade de execução, elegendo a forma mais eficaz para entregar o objeto ajustado;*
- *Caso se adote essa modalidade de execução indireta, é obrigatório a adoção de matriz de risco, sendo que essa determinação deve constar no edital (art. 22, § 3º);*
- *Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado;*
- *Os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (art. 22, § 4º);*
- *Pode ser acrescida parcela referente à remuneração do risco;*
- *De regra, veda-se a possibilidade de se perfazerem aditivos;*

---

<sup>6</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 399.



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

- *Admite-se a certificação por organização independente acreditada pelo INMETRO como condição para aceitação de projetos básicos e executivos (art. 17, § 6º);*
- *Amplia-se a responsabilidade do contratado, que inicia já na concepção do projeto.*<sup>7</sup>

57. Recomenda-se que o gestor, no que for possível, observe as considerações feitas pelo doutrinador referido.

#### **IV.A. DO ANTEPROJETO**

58. Consoante dito ao longo do presente parecer, o regime de execução da contratação integrada possui diversas particularidades. Em tais casos, a Administração delega à contratada o ônus da elaboração dos projetos básico e executivo, além da execução da obra.

59. Em que pese o regime de execução permita que a realização de projetos fique a cargo do particular, deve a Administração Pública realizar o adequado planejamento da licitação. É seu dever, por exemplo, a elaboração de anteprojeto, o qual deve atender ao que estabelece o artigo 6º, XXIV, da Lei nº 14.133/21:

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

*(...)*

*XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:*

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;*
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;*
- c) prazo de entrega;*
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;*
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;*
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;*
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;*
- h) levantamento topográfico e cadastral;*
- i) pareceres de sondagem;*
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;*

*(...)*

---

<sup>7</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, ps. 401/402.



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

60. O anteprojeto não se confunde com o projeto básico. Aquele antecede esse. Consoante consta no Parecer Jurídico nº 04/2022, da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, “o primeiro tem a função de dar subsídios necessários à elaboração do segundo, portanto, é necessário criar aquele para que este possa ser desenvolvido”.<sup>8</sup>

61. Quanto ao anteprojeto, o parecer jurídico referido no parágrafo anterior diz o seguinte:

*O anteprojeto “deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade”, tem o escopo de definir a melhor solução técnica para a implantação do empreendimento, bem como dar as diretrizes para a elaboração do projeto básico.*

**Com esse documento técnico, mesmo ainda pouco detalhado, torna-se possível analisar a viabilidade do empreendimento sobre os diversos critérios a serem adotados pelo órgão ou entidade demandante.**

(...)

*Assim, o projeto básico, apesar do nome, é um projeto completo, salvo eventual necessidade de detalhes que estarão previstos no projeto executivo, e que têm a função de orientar a execução completa da obra.*

*Noutra via, como indica o inciso XXVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 o projeto executivo deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes”.*

62. Consoante se extrai do exposto, o anteprojeto é o documento que tem como finalidade definir a melhor solução técnica para a implantação do empreendimento, dando diretrizes para a elaboração do projeto básico. Esse, por sua vez, é um projeto completo, sem prejuízo de detalhamentos que venham a ser feitos quando da elaboração do projeto executivo.

63. O anteprojeto é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico. É papel desta Diretoria, no entanto, alertar o gestor que o anteprojeto **deve** ser elaborado de acordo com o que estabelece o artigo 6º, XXIV, da Lei nº 14.133/21.

---

<sup>8</sup> [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-08/parecer\\_04-2022\\_dioe\\_11.237\\_\\_0.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-08/parecer_04-2022_dioe_11.237__0.pdf)



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

64. Analisando-se os autos, verifica-se que foi juntado pela área técnica, além de termo de referência, memorial descritivo da reforma pretendida. Além disso, constam desenhos de anteprojeto, nos quais são apresentadas diversas especificações técnicas.

65. Acredita-se que os documentos referidos sejam suficientes para o atendimento dos requisitos previstos no artigo 6, XXIV, da Lei nº 14.133/21. No entanto, tal análise ultrapassa a área de expertise deste órgão consultivo.

66. Diante do exposto, alerta-se a área técnica que, em o anteprojeto não atendendo ao que estabelece o dispositivo legal referido, **deve** haver a complementação, no que for pertinente ao objeto.

#### IV.B. DA MATRIZ DE RISCOS

67. Dentre as normas constantes na Nova Lei de Licitações, tem-se a possibilidade de se prever matriz de risco. Trata-se de cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades, consoante estabelece o artigo 6º, XXVII, da Lei nº 14.133/21;

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

*(...)*

*XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:*

*a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;*

*b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;*

*c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;*

*(...)*

68. O dispositivo legal transcrito apresenta o conceito da matriz de risco. Consoante já dito anteriormente, trata-se de cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades, a partir da listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam impactar a execução desse.



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

69. Como regra, não há obrigatoriedade em se prever matriz de risco. A situação se modifica, no entanto, quando, assim como no caso em tela, pretende-se a realização de uma contratação integrada.

70. O artigo 22 da Lei nº 14.133/21 estabelece que, quando a contratação adotar o regime de execução da contratação integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos. Os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico, inclusive, deverão ser alocados como de responsabilidade do contratado.

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o **caput** deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

**§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.**

71. O fato do contratado assumir uma parcela maior de risco está na essência do instituto da contratação integrada. Prova disso é o fato de que, em se adotando tal regime de execução, apenas em situações excepcionais se admite a elaboração de termo aditivo, consoante consta no artigo 133 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 133. Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos:*

*I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;*

*II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente*



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

*de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no [art. 125 desta Lei](#):*

*III - por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do [§ 5º do art. 46 desta Lei](#);*

*IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.*

72. No caso em tela, foi elaborada matriz de risco (1092385), a qual descreve diversos riscos, que podem impactar a execução do contrato. Consta no documento a alocação dos riscos, definindo-se a responsabilidade do contratante e do contratado.

73. Quanto à matriz de risco constante nos autos, chama-se atenção para o item “risco financeiro”. Consta que caberá ao contratante o risco de atraso na obra ou elevação de custos caso não realize o pagamento dos valores devidos de acordo com o cronograma físico-financeiro.

74. Não se verifica ilegalidade no item referido no parágrafo anterior. Alerta-se o gestor, no entanto, que, por expressa disposição legal, o contratado não poderá deixar de cumprir o contrato caso eventual atraso de pagamento esteja de acordo com o artigo 137 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:*

*(...)*

*§ 2º O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:*

*I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no [art. 125 desta Lei](#);*

*II - suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses;*

*III - repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, independentemente do pagamento obrigatório de indenização pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas;*

***IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;***

*V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.*

*§ 3º As hipóteses de extinção a que se referem os incisos II, III e IV do § 2º deste artigo observarão as seguintes disposições:*



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

*I - não serão admitidas em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra, bem como quando decorrerem de ato ou fato que o contratado tenha praticado, do qual tenha participado ou para o qual tenha contribuído;*

*II - assegurarão ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até a normalização da situação, admitido o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 desta Lei.*

*§ 4º Os emitentes das garantias previstas no art. 96 desta Lei deverão ser notificados pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.*

75. A Administração tem o dever de adimplir corretamente os valores contratuais, sem atrasos. Em havendo justificativa, no entanto, e o atraso respeitando o prazo previsto no artigo 137 da Lei nº 14.113/21, não poderá o contratado paralisar ou retardar a execução da obra.

76. Quanto ao tópico, a redação constante na matriz de risco não apresenta ilegalidade. Deve ser lida, no entanto, em harmonia com o artigo 137, § 2º, IV, da Lei nº 14.133/21.

77. Ainda quanto à matriz de riscos, observa-se que, em diversos itens, consta que caberá à contratante o risco relacionado com o fornecimento de equipamentos. Considerando que será adotado o regime de execução da contratação integrada, **recomenda-se** que a área técnica justifique tal alocação de risco.

78. Por derradeiro, registra-se os ensinamentos do doutrinador Juliano Heinen quanto ao instituto da matriz de riscos<sup>9</sup>:

*A matriz de risco é instrumento que define as áleas (risco) a que está exposta a execução do objeto, advindas de eventos supervenientes à contratação. Tal documento pretende a identificação destes riscos, sua prevenção e respectivas responsabilidades pela eventual ocorrência de onerosidade. A matriz será útil para o dimensionamento das propostas das empresas licitantes, porque podem mensurar no seu preço os eventuais eventos que, se ocorrerem no futuro, terão de suportar.*

*Para os fins da Lei nº 14.133/2021, riscos são eventos futuros e incertos, mas que se acontecerem, atingirão a base econômica do contrato, e que alguém deverá arcar com esta despesa. Então, a matriz de risco definirá quem arcará com as onerosidades eventualmente ocorrentes no futuro, ou poderá definir que as partes repartirão os riscos. Trata-se de um pacto autocompositivo, a fim de dar segurança jurídica para um futuro incerto.*

*Cada risco possui a (1) probabilidade de o evento incerto acontecer; devendo-se então, (2) planejar as ações que podem diminuir o risco e quem deve agir; (3) os impactos que poderão acontecer se o evento ocorre e quais as ações reativas.*

9 HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 92.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

79. Ao que se extrai do exposto, como regra, a matriz de riscos deve prever a probabilidade do risco ocorrer, o que, salvo melhor juízo, não foi feito no caso em tela. **Recomenda-se** que, em procedimentos futuros, a área técnica classifique a probabilidade de ocorrência de cada risco, bem como o impacto gerado ao contrato. Apresenta-se, a título ilustrativo, exemplo constante na obra do doutrinador Juliano Heinen<sup>10</sup>:

Risco	Probabilidade	Impacto	Dano
Descrição do risco	( ) Baixa ( ) Média ( ) Alta	( ) Baixa ( ) Média ( ) Alta	Descrever os possíveis efeitos advindos da ocorrência do dano
Ação preventiva	Identifica a ação para diminuir a possibilidade de o risco ocorrer		
Ação repressiva ou corretiva	Identifica a ação para diminuir os efeitos do risco, caso ele tenha ocorrido		

80. A tabela referido é apenas um exemplo, não sendo de observância obrigatória. **Recomenda-se** que, **em procedimentos futuros**, a área técnica avalie a possibilidade de considerar a adoção de tal formato, identificando a probabilidade de ocorrência dos riscos, bem como o grau de impacto correspondente.

#### IV.C. DA PRECIFICAÇÃO

81. A Lei nº 14.133/21 trouxe regras específicas que devem ser seguidas para fins de precificação. Tais comandos constam no artigo 23 do referido diploma legal, o qual diz o seguinte:

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

(...)

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

<sup>10</sup> HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 92.



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

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

(...)

*§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.*

*§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.*

82. As regras de precificação a serem aplicadas estão relacionadas com a natureza da contratação. Em se pretendendo a celebração de contrato que envolva obras ou serviços de engenharia, é necessário que se observa o § 2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

83. O dispositivo referido estabelece que o valor estimado, acrescido de BDI e ES, será definido preferencialmente com base em informações extraídas no Sinapi. A utilização de outro sistema apenas será possível de forma subsidiária.

84. O § 5º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 estabelece que, mesmo em se estando diante de contratação integrada, a precificação deverá ser realizada nos termos do § 2º, utilizando-se o Sinapi. Admite-se, no entanto, que a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custos definido no inciso I do § 2º, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

85. Quanto à matéria, registra-se o entendimento do doutrinador Ronny Charles<sup>11</sup>:

---

11 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 212.



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

*O orçamento sintético envolve o levantamento dos serviços a serem executados de forma agregada, sem adentrar-se na composição de custo de cada serviço, como ocorre na aplicação do orçamento analítico.*

*Já a metodologia expedida consiste na estimativa orçamentária com base em custos históricos, índices, gráficos, correlações ou comparações com projetos similares, conquanto a metodologia paramétrica permite que o preço de referência seja estabelecido multiplicando medida de dimensão da obra/serviço por custo genérico e preliminar de sua realização, como ao se aproveitar “o custo do quilômetro quadrado da construção de uma rodovia anterior, para aferir-se o custo da construção da nova rodovia, de parâmetros semelhantes”. De qualquer forma, mesmo na metodologia expedida ou paramétrica, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético.*

86. Consoante se extrai do exposto, o orçamento sintético envolve o levantamento dos serviços a serem executados de forma agregada, sem adentrar-se a composição de custo de cada serviço. Por expressa disposição legal, no entanto, a estimativa de preços deverá ser balizada em sistema de custos definido no inciso I do § 2º do artigo 23 (Sinapi).

87. A utilização de metodologia expedida ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares deve ser reservada a frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto. Isso significa que a aplicação de tais métodos de precificação deve ocorrer apenas de forma subsidiária.

88. O que se extrai do exposto é que, quando da precificação de uma licitação envolvendo contratação integrada, deve se elaborar orçamento sintético, balizado no sistema Sinapi. Em não sendo possível, haja vista a ausência de detalhamento, admite-se a utilização de metodologia expedida ou paramétrica. Nesse sentido, é o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>12</sup>:

**15) Estimativa de preço em contratação integrada ou semi-integrada (§5º)**

*O dispositivo formula solução para a contratação integrada, em que não existe nem projeto básico nem executivo, e para a contratação semi-integrada, em que não há projeto básico. O tema se encontra disciplinado também no art. 46.*

**15.1) Inexistência de elementos para estimativa do custo**

*A ausência dos projetos impede uma estimativa consistente quanto ao custo direto. Não estão formuladas as soluções específicas indispensáveis à determinação dos custos unitários.*

**15.2) O nível distinto de dificuldades**

---

12 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, ps. 406/407.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*O nível de dificuldade quanto à questão será muito mais elevado nas contratações integradas do que nas semi-integradas. Afinal, a contratação integrada é licitada com base nun anteprojeto, enquanto a contratação semi-integrada é antecedida do projeto básico. As complexidades enfrentadas em cada caso refletem níveis de detalhamento inerente a cada hipótese.*

**15.3) O anteprojeto e as soluções detalhadas**

*O dispositivo determina que, quanto às soluções suficientemente detalhadas constantes no anteprojeto, caberá elaborar um orçamento sintético, tomando por base o disposto no § 2º, inc. I, do mesmo art. 23. A alusão a anteprojeto deve ser interpretada em termos, para abranger inclusive o projeto básico. Afinal, o dispositivo disciplina não apenas a licitação para contratação integrada, mas também para a semi-integrada.*

**15.4) As soluções não detalhadas**

*O nível de detalhamento do anteprojeto ou do projeto básico poderá ser incompatível com a adoção da solução constante no inciso I do § 2º.*

*Nesses casos, a solução prevista consiste na utilização de “metodologia expedida ou paramétrica”, realizando uma avaliação aproximada fundada em contratações similares.*

*Ou seja, a única alternativa reside em considerar contratações similares (se existirem) e promover uma estimativa sumária, que reflita o conhecimento e a experiência da Administração.*

89. Haja vista o exposto, em o anteprojeto trazendo detalhamento suficiente, deve a Administração elaborar um orçamento sintético, balizado no sistema Sinapi. Em isso não sendo possível, admite-se que a precificação seja feita mediante a utilização de metodologia expedida ou paramétrica, realizando-se uma avaliação aproximada fundada em contratações similares.

90. No caso em tela, a planilha orçamentária consta no doc. 1142404. Analisando-se tal documento, no entanto, não se conseguiu perceber de que forma foi realizada a precificação. Sendo assim, **caso tal informação não conste nos autos, deve** a área técnica, ciente do que determina o artigo 23, § 5º, da Lei nº 14.113/2021, informar os parâmetros utilizados para fins de precificação.

#### **IV.D. DO FRACIONAMENTO DA LICITAÇÃO**

91. Analisando-se os autos, verifica-se que se pretende a contratação de pessoa jurídica para execução de obras de reforma em oito casas de bombas. Optou-se, no entanto, pela realização de uma única contratação, sem fracionamento em lotes.

92. Sem adentrar em questão iminentemente técnica, observa-se que, ao menos em tese, a contratação poderia ser fracionada em lotes, a fim de aumentar a



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

competitividade, bem como permitir que empresas de porte menor participem do certame.

93. Quanto à matéria, registra-se o que consta na súmula 247 do Tribunal de Contas da União:

*Súmula 247. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

94. A súmula transcrita estabelece que é obrigatório o fracionamento da licitação quando o objeto for divisível. A opção pelo agrupamento das obras e serviços em lote único exige adequada justificativa.

95. É possível que o fracionamento gere prejuízo ou perda de economia de escala, hipótese em que poderá se admitir a realização da licitação em lote único. É necessário, no entanto, que tal situação seja devidamente justificada nos autos.

96. Ressalvado equívoco, a justificativa assinada pelo ordenador de despesas não traz nenhuma indicação no sentido de que não seria possível o fracionamento do certame. Sendo assim, **recomendação** seja feita a devida complementação, indicando-se as razões que exigem o agrupamento das obras e serviços em lote único.

97. Não se ignora que o item 9 do estudo técnico preliminar diz o seguinte:

Apesar de o objeto ser composto, predominantemente, por sistema hidromecânico, elétrico e de alterações civis (itens divisíveis), a decisão por uma única contratação (não parcelamento) para esse objeto se mostra mais vantajosa pelos seguintes aspectos:

- Reduzido prazo de execução de obra;
- Prevenção de eventuais conflitos de continuidade de execução de etapas sucessivas por diferentes contratos;
- Melhor economia de escala favorecendo o desconto na proposta financeira emitida pela licitante;
- Possibilidade de execução pelo regime de contratação integrada.

O critério de adjudicação do objeto será o do menor preço global.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

98. O documento parcialmente transcrito justifica o não fracionamento do certame por serviços (hidromecânico, elétrico e civil). Não se localizou, no entanto, análise da impossibilidade de fracionamento por casa de bomba ou grupo dessas.

99. Não se está a defender que deve o gestor fracionar a licitação em oito lotes, sendo uma para cada casa de bombas. Apenas se recomenda que, em razão da súmula 247 do TCU, o ordenador de despesas, na sua justificativa, indique as razões que fundamentarão a decisão tomada.

100. A decisão, se o caso em tela comporta ou não fracionamento em lotes, é exclusivamente técnica. **Cabe a esta Diretoria Jurídica, no entanto, alertar ao gestor quanto ao teor da súmula 247 do Tribunal de Contas da União.**

## V. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

101. 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.*

(...)

102. Ao que se depreende, busca-se a contratação de pessoa jurídica para realização de obra de engenharia, incluindo elaboração de projeto básico e executivo. Tal objeto, salvo melhor juízo, exige a adoção da 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 engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*



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

103. Ao comentar o dispositivo legal transcrito, o doutrinador Ronny Charles diz o seguinte<sup>13</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.*

104. 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 obra, incluindo elaboração de projeto básico e executivo.

105. Ao que se verifica, optou-se, no caso em tela, pela adoção da modalidade concorrência. Entende-se que tal opção está juridicamente correta, não exigindo ajustes.

106. Quanto ao critério de julgamento, optou-se pela adoção do menor preço, em detrimento de melhor técnico ou técnica e preço. Quanto à matéria, observa-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21:

*Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.*

(...)

*Art. 35. O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes, e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.*

(...)

---

13 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

*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;*

*II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;*

*III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;*

*IV - obras e serviços especiais de engenharia;*

*V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.*

(...)

*Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:*

(...)

*§ 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.*

107. Em se tratando de contratação que envolve obras ou serviços de engenharia, tal como o caso em tela, a definição do critério de julgamento da licitação depende de manifestação da área técnica. Em se estando diante da hipótese prevista no artigo 37, § 2º, o que se acredita não seja o caso, a adoção de melhor técnica ou técnica e preço será obrigatória.

108. Não se estando diante de hipótese que exige a adoção obrigatória de um critério de julgamento, deverá se adotar técnica e preço 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

109. Em o estudo técnico preliminar não indicando a hipótese prevista no artigo 36, § 1º, da Lei nº 14.133/21, admite-se a adoção do critério de julgamento do menor preço, opção feita no caso em tela.

110. Em a área técnica, ciente do que determina os artigos 34 e 37 da Lei nº 14.133/21, entendendo que o critério de julgamento de menor preço é o mais indicado ao caso, entende-se, do ponto de vista jurídico, como legítima tal escolha.

## VI. DA PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

111. A Constituição Federal estabelece que deverá ser dado tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, o que é feito através da Lei Complementar nº 123/2006. Essa institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, prevendo diversos benefícios, alguns dos quais relacionados à participação em certames licitatórios.

112. Quanto à participação em licitações públicas, as normas que estabelecem tratamento diferenciado constam nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Há previsão de inúmeros benefícios, dentre os quais participação exclusiva, cotas reservadas, empate ficto e concessão de prazo para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista.

113. Em que pese o exposto, o artigo 4º da Lei nº 14.133/21 estabelece o seguinte:

*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.*



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

114. A Nova Lei de Licitações trouxe significativa limitação à aplicação dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Consta que tais dispositivos são inaplicáveis quando, assim como no caso dos autos, o valor estimado da obra ou serviço de engenharia for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

115. Salvo equívoco, a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte é R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). No caso dos autos, o valor estimado da contratação supera tal quantia, ainda que se considera o valor anual do contrato.

116. 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.*

117. 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>14</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.*

*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.*

118. 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.

119. Em o valor anual da contratação superando o limite previsto no artigo 4º da lei nº 14.133/21, não será possível a aplicação dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº

---

14 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

123/2006, incluindo as regras relacionadas ao empate ficto. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres<sup>15</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.*

120. Haja vista o exposto, deverá o agente de contratação ficar atento à questão, deixando de aplicar as normas previstas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

## VII. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOC. 1115339)

121. Consoante dito ao longo do presente parecer, a contratação pretendida se sujeita à Medida Provisória nº 1.221/24. Essa, por sua vez, possui norma dispensando a elaboração de Estudo Técnico Preliminar em algumas hipóteses. Nesse sentido, é o que se verifica:

*Art. 3º Na fase preparatória para as aquisições e as contratações de que trata esta Medida Provisória:*

*I - será dispensada a elaboração de estudos técnicos preliminares, quando se tratar de aquisição e contratação de obras e serviços comuns, inclusive de engenharia;*

(...)

122. O dispositivo transcrito dispensa a elaboração de ETP quando se estiver diante de obras e serviços comuns de engenharia. Em hipóteses envolvendo obras e serviços especiais, no entanto, a elaboração do documento é obrigatória.

123. Ressalvado equívoco, a contratação pretendida não se amolda ao artigo 3, I, da Medida Provisória nº 1.221/2024, sendo obrigatória a elaboração de Estudo Técnico Preliminar. Mesmo que fosse juridicamente possível dispensar a apresentação do documento, recomendar-se-ia a sua elaboração, haja vista o valor e a dimensão da contratação.

124. Analisando-se os autos, constata-se que foi apresentado Estudo Técnico Preliminar (doc. 115339). Considerando a ordem dos documentos constantes no

---

<sup>15</sup> 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

processo, no entanto, acredita-se que tal estudo tenha sido elaborado após o Termo de Referência, o que gera irregularidade.

125. Em se constatando que efetivamente ocorreu a situação referida no parágrafo anterior, **recomenda-se** que o gestor, **em contratações futuras**, elabore o ETP quando do planejamento da licitação, antes da confecção do Termo de Referência. Nesse sentido, destaque-se excerto do voto condutor do paradigmático Acórdão 2037/2019 – TCU-Plenário:

*18. Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD) , o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) , que **os mesmos haviam sido elaborados de maneira pro forma, isto é, o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato.***

*19. **Observou-se casos em que o TR, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades de negócio e das soluções existentes no mercado e no portal de software público que poderiam atendê-lo.***

126. 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.

127. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>16</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.*

128. 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>16</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 refulgos, quando aplicável;*

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

(...)

129. 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>17</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.*

<sup>17</sup> 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

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

130. 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.

131. Em linhas gerais, o ETP juntado aos autos está de acordo com as exigências do artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21, servindo aos fins a que se destina. Quanto a alguns pontos, no entanto, este órgão de assessoramento jurídico entende oportuno apresentar recomendações.

132. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar constante no doc. 1115339, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. O **item 4** trata sobre os requisitos da contratação, consoante exige o artigo 18, § 1º, III, da Lei nº 14.133/21. A redação de tal item, no entanto, é significativamente genérica, havendo indicação de que “os requisitos de qualificação técnica da participante do certame estão descritos no termo de referência”.

a.1. Consoante já dito ao longo do presente parecer, o ETP é o primeiro documento a ser elaborado, sendo o marco inicial do planejamento de uma contratação. Tal documento não se confunde com o Termo de Referência, cuja elaboração deve ocorrer em momento posterior.

a.2. Diante do referido, recomenda-se que a área técnica, **em procedimentos futuros**, adote as devidas cautelas quando da elaboração do ETP, evitando a utilização



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

de redação que permita interpretação segundo a qual esse fora confeccionado em conjunto com o TR ou com inversão de ordem.

a.3. Em razão do Estudo Técnico Preliminar ser elaborado no início do planejamento de uma contratação, é possível que ainda se desconheça todos os elementos que serão exigidos como requisitos de habilitação. Aqueles que forem conhecidos, no entanto, devem ser devidamente indicados no estudo.

a.4. O Termo de Referência deve ser elaborado a partir das informações constantes no ETP. Em tal oportunidade, é possível que requisitos da contratação sejam alterados ou ampliados. Em que pese isso, no entanto, deve o estudo preliminar indicar aqueles requisitos que forem conhecidos quando da sua elaboração.

a.5. O exposto até o presente momento não tem natureza de condicionante, não exigindo alteração do texto do ETP. Trata-se apenas de uma recomendação, a ser observada em **novos procedimentos**.

b. O **item 5** trata sobre o levantamento de mercado. A necessidade de tal matéria constar no ETP decorre do artigo 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/21. Por levantamento de mercado, entende-se a análise das alternativas possíveis, com justificativa técnica e econômica das escolhas.

b.1. A análise das alternativas disponíveis no mercado é, salvo melhor juízo, uma das principais finalidades do Estudo Técnico Preliminar. Tal análise possui natureza eminentemente técnica, ultrapassando o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico.

b.2. A análise das soluções disponíveis no mercado e a indicação daquela que deverá ser utilizada pela Administração Pública cabe exclusivamente à área técnica. É papel desta Diretoria Jurídica, no entanto, alertar o gestor que a indicação de especificações técnicas não poderá resultar em inviabilidade de competição ou, alternativamente, direcionamento da licitação, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação. Acórdão 2407/2006-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

b.3. Por oportuno, registra-se que não se está a dizer que, no caso em tela, as escolhas feitas no ETP são indevidas ou exigem justificativa. Apenas se alerta para a necessidade do procedimento licitatório garantir a maior competitividade possível.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- b.4. Em que pese todo o exposto, existe uma questão que necessita especial atenção: salvo equívoco, o ETP foi elaborado tendo a premissa de que seria realizada uma contratação integrada, sem analisar outras opções.
- b.5. Ressalvado entendimento em sentido contrário, a realização de uma contratação integrada é apenas uma das opções disponíveis. Ao menos em tese, poderia a Administração adotar modalidade diversa, tal como a realização de uma licitação para contratação de empresa responsável pela elaboração de projeto e, posteriormente, a realização de novo certame para execução da obra.
- b.6. Não se está a defender que a contratação integrada não é a opção mais indicada ao caso. É recomendável, no entanto, que, quando da elaboração do ETP, outras opções sejam examinadas.
- b.7. Segundo o que consta nos autos, é necessário que a contratação seja iniciada imediatamente, o que pode inviabilizar a ampliação do estudo de outras alternativas, diversas da realização de uma contratação integrada. **Em esse não sendo o caso, no entanto, recomenda-se a ampliação.**
- b.8. Caso se entenda que a urgência impede a ampliação da análise, recomenda-se que, em novas contratações, tal ponderação seja analisada.
- c. O **item 13**, ao tratar sobre as providências prévias à contratação, diz o seguinte:

São necessárias as seguintes providências prévias à contratação:

- Nomeação de novos servidores técnicos com a atribuição de Engenheiro Eletricista, Engenheiro Mecânico e Engenheiro Civil, com designação para a fiscalização do contrato;
- Contratação de serviço especializado de Inspectores de Equipamentos para comissionamento das Casas de Bomba pós reforma;
- Designação de fiscal administrativo para a fiscalização do contrato;
- Disponibilização de mais veículos com motoristas para fiscalização do contrato;
- Aquisição de novos softwares de CAD e BIM para avaliação dos projetos entregues e fiscalização;
- Aquisição de novos computadores com melhores hardwares para executar os softwares de CAD e BIM.

- c.1. Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico analisar quais providências devem ser realizadas previamente à contratação. Não se pode deixar de ignorar, no entanto, que o ETP impõe ao gestor a necessidade de adotar diversas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

condutas, incluindo nomeação de novos servidores, contratação de serviços especializados e aquisição de softwares e computadores.

c.2. Não se verifica nenhuma ilegalidade na redação do item 13. Tais pontos, no entanto, foram apresentados como providências **prévias** à contratação, o que indica que o contrato não deveria ser assinado antes do atendimento de tais questões.

c.3. O atendimento dos pontos indicados no ETP pode demandar algum tempo. Sendo assim, recomenda-se que, ao longo do procedimento licitatório, sejam adotadas as providências necessárias, a fim de evitar retardamentos para a assinatura do futuro contrato.

### VIII. DO TERMO DE REFERÊNCIA (DOC. 1142397)

133. O termo de referência é um documento fundamental para a realização do certame licitatório, na medida em que indica o objeto da futura contratação. Tal documento deverá atender aos requisitos previstos no artigo 2º, V, do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 2º No âmbito da Administração Municipal, entende-se por:*

*(...)*

*XI - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

- a) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- b) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- c) a especificação do bem ou do serviço, com a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
- e) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- f) requisitos específicos da contratação, tais como habilitação técnica e financeira;*
- g) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, como definição do regime de execução, prazo de vigência, e se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- h) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- i) critérios de medição, inclusive atingimento de metas, quando for o caso, de prestação de contas e de pagamento;*
- j) forma e critérios de seleção do fornecedor, com a motivação da escolha do fornecedor quando se tratar de dispensa ou inexigibilidade de licitação;*



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

*k) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*

*l) adequação orçamentária;*

*m) sanções a serem aplicadas no caso de descumprimento contratual;*

*n) procedimentos a serem adotados para fiscalização do contrato;*

*o) obrigações da contratada, relativas à execução do objeto.*

(...)

134. No caso em tela, a contratação pretendida tem como finalidade o atendimento de situação decorrente de estado de calamidade pública, sendo aplicada a Medida Provisória nº 1.221/2024. Sendo assim, admite-se que o termo de referência, o anteprojeto e o projeto básico sejam simplificados, consoante consta no artigo 3º, § 1º, do referido diploma normativo:

*Art. 3º Na fase preparatória para as aquisições e as contratações de que trata esta Medida Provisória:*

*I - será dispensada a elaboração de estudos técnicos preliminares, quando se tratar de aquisição e contratação de obras e serviços comuns, inclusive de engenharia;*

*II - o gerenciamento de riscos da contratação será exigível somente durante a gestão do contrato; e*

*III - será admitida a apresentação simplificada de termo de referência, de anteprojeto ou de projeto básico.*

*§ 1º O termo de referência, o anteprojeto ou o projeto básico simplificado de que trata o inciso III do caput conterà:*

*I - a declaração do objeto;*

*II - a fundamentação simplificada da contratação;*

*III - a descrição resumida da solução apresentada;*

*IV - os requisitos da contratação;*

*V - os critérios de medição e de pagamento;*

*VI - a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:*

*a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de Governo;*

*b) contratações similares feitas pela administração pública;*

*c) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*

*d) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; ou*

*e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas; e*

*VII - a adequação orçamentária.*

(...)

135. Em linhas gerais, o termo de referência constante nos autos atende às exigências legais. Chama-se atenção, no entanto, para as seguintes recomendações:



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

a. O **item 7** trata sobre a possibilidade dos licitantes realizarem vistoria ao local de realização das obras. Quanto à matéria, alerta-se o gestor que, por força do artigo 63, § 4º, da Lei nº 14.133/21, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados, não se permitindo que licitantes realizem vistoria no mesmo momento.

a.1. O exposto no parágrafo anterior não exige alteração na redação do item 7. Recomenda-se apenas que, quando da realização das vistorias, observe-se o artigo 63, § 4º, da Lei nº 14.133/21.

b. Ao permitir a subcontratação, o **subitem 8.1** diz o seguinte:

**8.1.** A CONTRATADA poderá subcontratar os seguintes serviços técnicos especializados sendo, entretanto, responsável por esses serviços, nos termos do art.122 da Lei nº. 14.133/21 e suas alterações:

- Elaboração de projeto básico e executivo;
- Execução de serviços em rede de distribuição de MT;
- Execução de subestação;
- Fornecimento e instalação de motobombas;
- Fornecimento e instalação de ponte rolante.

b.1. Quanto à matéria, registra-se que é plenamente possível permitir a subcontratação de parte da execução da obra, o que, inclusive, pode ser necessário em determinados casos. Deve, no entanto, ser apresentada a devida justificativa.

b.2. Ao permitir a subcontratação, deve o gestor justificar tal opção. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*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*

b.3. No termo de referência não se localizou justificativa para a subcontratação autorizada. Sendo assim, recomenda-se que, **em tal justificativa não constando nos autos**, a área técnica justifique a necessidade da subcontratação autorizada.

b.4. Ainda quanto ao instituto da subcontratação, alerta-se o gestor para o recente julgado 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*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*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*

b.5. Consoante se extrai do precedente referido, a previsão de elevado percentual de subcontratação equivale, na prática, a possibilitar a subcontratação integral, o que é expressamente **vedado**. Sendo assim, recomenda-se que se certifique nos autos que os serviços que poderão ser subcontratados não representam elevado percentual.

b.6. Ainda quanto à matéria, registra-se que o Tribunal de Contas da União possui precedente permitindo a subcontratação de serviço para o qual o edital exige apresentação de atestado de capacidade técnica. Em tais casos, no entanto, o documento também deverá ser apresentado pela pessoa jurídica subcontratada.

*No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada (art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021). Acórdão 963/2024-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

c. Quanto ao **subitem 8.1.1**, recomenda-se a sua supressão, haja vista o que estabelece o artigo 4º da Lei nº 14.133/21.

d. O **item 9** trata sobre o recebimento do objeto contratual. Tal item diz o seguinte:

**9.1.** Para o recebimento do objeto desta licitação, o CONTRATANTE designará os servidores que farão o recebimento, nos termos do art. 140, I, "a" e "b", da Lei n.º 14.133/21, da seguinte forma:

**a)** provisoriamente, em até 15 (quinze) dias consecutivos a contar da entrega, pelo responsável por seu acompanhamento e/ou fiscalização, com verificação posterior da conformidade do objeto com as exigências do edital e seus anexos;

**b)** definitivamente, por servidor responsável, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências quantitativas e qualitativas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias consecutivos contados, após o recebimento provisório.

d.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:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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.

§ 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.

d.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 obra e serviços, tal como o caso em tela.

d.3. O recebimento provisório de obras e serviços exige a elaboração de **termo detalhado**, o que também se exige quando do recebimento definitivo. A diferença é que, quando do recebimento provisório, deverá ser verificado o cumprimento das exigências de caráter técnica. Quando do recebimento definitivo, por outro lado, deverá ser verificado o atendimento das exigências contratuais.

d.5. Diante das considerações feitas, recomenda-se que se avalie a possibilidade de alteração da redação do subitem 9.1, observando-se o que estabelece o artigo 140, I, da Lei nº 14.133/21. Recomenda-se ainda que se verifique se os prazos previstos são suficientes para a realização das conferências necessárias para fins de recebimento provisório e definitivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

e. O **subitem 10.3** estabelece que deverão ser designados três fiscais técnicos, bem como um fiscal administrativo, os quais serão responsáveis pela fiscalização do contrato. Tal regra encontra fundamento legal no artigo 117, o qual permite expressamente que a fiscalização seja realizada por mais de um fiscal.

e.1. Entende-se que a regra prevista no **subitem 10.3** é juridicamente possível, bem como demonstra uma prudente preocupação da área técnica com a fiscalização do contrato. **Parabeniza-se os responsáveis pela elaboração do documento quanto à iniciativa**, recomendando-se que se adote a mesma sistemática em outras contratações similares.

f. Quanto ao **subitem 11.8**, 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.

g. Pelo mesmo fundamento exposto no parágrafo anterior, recomenda-se, quanto ao **subitem 11.19**, a supressão da expressão “culposas ou dolosas”. Quanto ao **subitem 11.35**, por outro lado, recomenda-se a supressão da expressão “por sua culpa ou dolo”.

h. Referente ao **subitem 13.8**, recomenda-se deixe de constar exigência de apresentação de guias de INSS e FGTS, bem como folha de pagamento de empregados, na medida em que, salvo equívoco, não se está diante de contrato de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

i. O **item 14** trata sobre reajuste. Nesse sentido, cumpre destacar recentes modificações ocorridas no Decreto Municipal nº 549/2023, que tratam sobre o instituto em análise:

*Art. 60. A periodicidade anual nos contratos para aplicação dos índices de reajuste será contada:*

*I - a partir da data limite para apresentação da proposta, quando o contrato for originado de procedimento licitatório;*

*II - a partir da data do orçamento, quando o contrato for originado de dispensa, inexigibilidade de licitação.*

*§ 1º Quando baseados em tabelas oficiais, a data de início para a concessão do reajuste deverá ser o mês e ano de referência da tabela oficial utilizada na estimativa de preços, conforme as peculiaridades de atualização de cada tabela.*

*§ 2º Os reajustes deverão ser pleiteados em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, desde que ainda vigente o contrato. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024).*

*§ 3º Não requerido o reajuste no prazo previsto no parágrafo anterior, haverá a renúncia tácita à aplicação do referido instituto para o lapso temporal a que este se refere. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*§ 4º Os pedidos de reajuste deverão ser encaminhados diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda, aos cuidados do Gabinete do Secretário Adjunto da Despesa (SMF/GSAD). (Redação acrescida pelo Decreto nº [189/2024](#))*

i.1. Assim, de modo a se adequar o item 14 às disposições do referido Decreto Municipal, recomenda-se seja alterada a redação, passando-se a adotar a seguinte:

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

*14.1.1. Após o prazo inicial de 12 (doze) meses do subitem anterior, os preços iniciais poderão ser reajustados, através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI).*

*14.1.2. 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 o contrato.*

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

*14.1.4. Os pedidos de reajuste deverão ser encaminhados diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda, aos cuidados do Gabinete do Secretário Adjunto da Despesa (SMF/GSAD).*

j. Quanto ao **subitem 15.1**, recomenda-se **fortemente** que se **avalie a possibilidade** de majoração do percentual de garantia previsto, nos termos do artigo 98 da Lei nº 14.133/21. Da mesma forma, recomenda-se que se **avalie a possibilidade** de se estabelecer que a garantia a ser prestada seja na modalidade seguro-garantia, aplicando-se a regra prevista no artigo 102, *caput*, da mesma legislação.

*Art. 102. Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:*

*I - a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente e poderá:*

*a) ter livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;*

*b) acompanhar a execução do contrato principal;*

*c) ter acesso a auditoria técnica e contábil;*

*d) requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento;*

*II - a emissão de empenho em nome da seguradora, ou a quem ela indicar para a conclusão do contrato, será autorizada desde que demonstrada sua regularidade fiscal;*

*III - a seguradora poderá subcontratar a conclusão do contrato, total ou parcialmente.*

*Parágrafo único. Na hipótese de inadimplemento do contratado, serão observadas as seguintes disposições:*

*I - caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice;*

*II - caso a seguradora não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

k. O **anexo IV** do termo de referência apresenta as exigências técnicas. Consta que as licitantes deverão apresentar atestados que comprovem capacidade técnica profissional e operacional. Há exigência que os atestados atendam determinadas condições mínimas.

k.1. Quanto à matéria, alerta-se o gestor para o que consta no artigo 67 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

*I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;*

*II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);*

*III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;*

*V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;*

*VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.*

**§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

**§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.**

(...)

k.2. Consoante se extrai do dispositivo legal transcrito, a existência de atestado de capacidade técnica deverá se restringir às parcelas de maior relevância, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor estimado da contratação. Além disso, o quantitativo exigido para fins de capacidade técnica deverá se limitar ao percentual de 50%, nos termos do artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/21.

k.3. Recomenda-se que, no caso em tela, a área técnica verifique se as exigências constantes no termo de referência estão de acordo com as limitações previstas no artigo 67 da Lei nº 14.133/21. Na hipótese de se estar exigindo atestado de capacidade técnica em desacordo com aos parâmetros referidos, **deverá** ser apresentada a devida justificativa.



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

k.4. Ainda quanto à questão técnica, registra-se que deverá se exigir que a licitante declare que disporá de instalações, equipamentos e pessoal para a execução dos serviços. Não se deve exigir que haja disponibilidade como condição para participação da licitação. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*O edital da licitação não deve incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes incorram em despesas anteriores à própria celebração do contrato, a exemplo de possuírem, já na abertura da licitação, determinada infraestrutura para a execução do contrato. Acórdão 1878/2005-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER*

k.5. Haja vista o exposto, recomenda-se seja revista a declaração constante no anexo V, passando a se exigir que a licitante declare que disporá das instalações, dos equipamentos e pessoal técnico adequado para a execução do objeto da licitação. Caso se entenda que deve haver disponibilidade como condição para que haja participação na licitação, recomenda-se seja apresentada a devida justificativa.

## **IX. DO MEMORIAL DESCRITIVO (DOC. 1115350)**

136. Consoante já dito ao longo da presente manifestação jurídica, consta no processo memorial descritivo. Tal documento descreve os serviços a serem executados, apresentando aspectos técnicos.

137. Na medida em que tal documento se relaciona a questões técnicas a serem observadas, não está no escopo de atuação desta Diretoria Jurídica analisar as informações constantes no memorial descrito. Em que pese isso, alerta-se o gestor para os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União:

*A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, **assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto**, de modo a não direcionar a licitação. Acórdão 2407/2006-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

*É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam e restrinjam o seu caráter competitivo e estabeleçam qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto a ser contratado. Acórdão 2712/2008-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN*

***Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação**, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica. Acórdão 2441/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*A preocupação com a qualidade dos serviços não pode servir de justificativa para exigências de qualificação que possam restringir o caráter competitivo do certame, a menos que as exigências sejam relevantes ou pertinentes para o específico objeto do contrato. Acórdão 3094/2011-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA*

*Irregularidades que caracterizam o direcionamento do procedimento licitatório ensejam a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Acórdão 3797/2012-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*

138. Consoante se extrai do exposto, não se pode admitir que, ao indicar o objeto da futura contratação, a Administração Pública realize exigências que acarretem indevida restrição da competitividade ou direcionamento da licitação. Deve o gestor se atentar para a questão.

139. Não se está a dizer que, no caso em tela, está-se realizando exigência que gere restrição da competição ou direcionamento. A presente manifestação tem como finalidade apenas alertar o gestor quanto ao entendimento dos órgãos de controle referentes à matéria.

## **X. DA MINUTA DO EDITAL (DOC. 1142397)**

140. 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*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*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:*

*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.*

141. Em linhas gerais, o edital constante nos autos atende às exigências legais. Chama-se atenção, no entanto, para as seguintes recomendações:

- a. Após o **subitem 5.1**, sugere-se conferência quanto a eventual erro material.
- b. O **subitem 5.4.3** estabelece que, nos casos de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Tal comando tem como fundamento o artigo 59, § 4º, da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

*Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:*

*(...)*

*§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.*

*§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.*

- b.1. O dispositivo legal transcrito traz uma presunção de inexequibilidade. Essa, no entanto, é relativa, admitindo-se prova em contrário. Nesse sentido, é o entendimento doutrinário:

*A única alternativa compatível com a eficiência e a moralidade é reputar que a previsão do ora examinado §4º, contempla **presunção relativa**. Ou seja, a proposta de valor inferior a*



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

*75% do valor orçado pela Administração é presumida como inexequível até prova em contrário.<sup>18</sup>*

*De qualquer forma, tais critérios devem ser percebidos como uma “sugestão” do legislador; um critério relativo de inexequibilidade, que não permite uma presunção incondicional e irrestrita.<sup>19</sup>*

b.2. Na mesma linha defendida por Marçal Justin Filho e Ronny Charles, o Tribunal de Contas da União entende que as presunções de inexequibilidade constantes na legislação são apenas relativas. Isso significa que, ocorrendo a hipótese legalmente prevista, deve a Administração Pública realizar diligência, permitindo que o licitante comprove a exequibilidade da proposta apresentada.

*Antes de ter sua proposta desclassificada por inexequibilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e **demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços**, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório. Acórdão 1244/2018-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER*

***Se ficar comprovado que uma proposta de valor irrisório for plenamente executável pelo particular, a mesma não deve ser excluída do certame.** Acórdão 3144/2010-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO*

*A análise de propostas deve conduzir a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, pois **sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos**, atendendo satisfatoriamente ao interesse da Administração. Acórdão 697/2006-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR*

b.3. A redação constante no subitem 5.4.3 está de acordo com a legislação vigente, não sendo necessária alteração. Quando da aplicação de tal regra, no entanto, deverá o gestor considerar que a presunção de inexequibilidade é apenas relativa.

c. No **subitem 6.1.2.5**, 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”

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

## **XI. DA MINUTA DO CONTRATO (DOC. 1142397)**

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 778.

<sup>19</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 387.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

142. Quanto à minuta do contrato, observa-se que essa deve estar de acordo com o artigo 92 da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

*Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

*I - o objeto e seus elementos característicos;*

*II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*

*III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*

*IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*

*V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*

*VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*

*VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*

*VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*

*IX - a matriz de risco, quando for o caso;*

*X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*

*XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*

*XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*

*XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*

*XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*

*XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*

*XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

*XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*

*XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;*

*XIX - os casos de extinção.*

*§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:*

*I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;*

*II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;*

*III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.*

*§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterà cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.*

*§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.*

*§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:*

*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.*

*§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.*

*§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.*

*§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

143. Em linhas gerais, a minuta contratual constante nos autos atende às exigências legais. É necessário, no entanto, que a redação de tal documento seja objeto de revisão, adequando-se ao que consta no termo de referência e na minuta do edital.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

144. Registra-se que a realização de tal análise é necessária, na medida em foi sugerido, no presente parecer, a alteração de normas no termo de referência e no edital que se repetem na minuta do contrato, sendo necessário garantir uniformidade.

## XII. CONCLUSÃO

145. 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 presente opinativo.**

146. O presente parecer está repleto de ponderações quanto aos documentos constantes nos autos, tendo sido elaborado de forma detalhada. Sendo assim, recomenda-se a sua leitura integral.

147. **Em que pese o exposto no parágrafo anterior, não se pode ignorar a extensão do presente parecer. Diante disso, registra-se que as recomendações e condicionantes mais relevante, que devem ser consideradas pelo gestor para o caso em tela (não se considerando aquelas que se destinam a contratações futuras, bem como cuja finalidade é apenas a realização de juízo confirmatório) constam nos seguintes trechos do opinativo:**

- a. Quanto à justificativa assinada pelo ordenador de despesas: parágrafos **48, 49 e 96.**
- b. Quanto à matriz de risco: parágrafo **77.**
- c. Quanto à precificação: parágrafo **90.**
- d. Quanto ao estudo técnico preliminar: parágrafo **132.b.7.**
- e. Quanto ao termo de referência: parágrafos **135.b, 135.c, 135.d, 135.f, 135.g, 135.h, 135.i, 135.j e 135.k.**
- f. Quanto à minuta do edital: parágrafos **141.a, 141.b e 141.c.**
- g. Quanto à minuta do contrato: parágrafos **143 e 144.**

148. 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.

149. 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).



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

150. 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>20</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 15 de setembro de 2024.

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
Diretor Jurídico - SMLC  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168

---

20 *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.*