



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 477/2025

Modalidade: Concorrência Pública

Objeto: Construção de Anexo da Câmara Municipal de Macaé

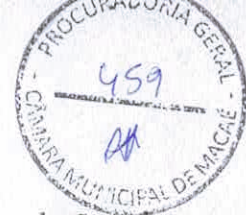
EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. ART. 53, I E II. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. OBRA DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO ANEXO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ. ESTIMATIVA DE R\$ 9.686.517,71. PROCEDIMENTO PRESENCIAL POR INVIABILIDADE OPERACIONAL DE PARAMETRIZAÇÃO NO COMPRAS.GOV.BR PARA INVERSÃO DE FASES. INVERSÃO DE FASES (ART. 17, §1º). NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA E OBJETIVA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE RESTRITO AOS ASPECTOS FORMAIS.

FASE PREPARATÓRIA (ART. 18). Verificação da instrução com DFD, PCA, designações, ETP, Projeto Básico, orçamento estimado e minuta de edital/contrato. DETERMINAÇÃO DE RETIFICAÇÃO DO DFD por conter referências à Lei nº 8.666/1993 (revogada), com alinhamento integral ao regime da Lei nº 14.133/2021.

ETP/PROJETO BÁSICO. Reconhecimento de elementos mínimos, com recomendações de aperfeiçoamento quanto à: (i) quantificação objetiva da necessidade institucional; (ii) comparação estruturada de alternativas (construção x locação) com parâmetros verificáveis; (iii) coerência interna entre PB e edital (critério de julgamento; forma de realização presencial; correções materiais e referências legais).

EDITAL. Identificação de inconsistências e ilegalidades formais com recomendações de saneamento prévio: (i) correções de terminologia ("obra" x "serviços"; exclusão de "reforma" quando o objeto é obra nova); (ii) ajuste de referências à Comissão de Contratação conforme Portaria vigente; (iii) supressão de restrição indevida na visita técnica por ausência de amparo legal; (iv) motivação circunstanciada de índices econômico-financeiros (art. 18, IX); (v) adequação da garantia de proposta para compatibilização com a inversão de fases (art. 58); (vi) vedação do modo de disputa fechado isolado quando adotado menor preço/menor desconto (art. 56, §1º); (vii) revisão de exigência de seguro sem parâmetros objetivos e sem motivação técnica; (viii) compatibilização das cláusulas de medições e forma de pagamento.



MINUTA CONTRATUAL (ARTS. 89 A 95). Recomendações de ajustes para coerência com o edital e a Lei nº 14.133/2021, incluindo: (i) padronização do contratante ("Câmara Municipal", e não "Município"); (ii) correção de remissões indevidas (Lei nº 8.666/1993 (Edital + anexos + minuta contratual); ata de registro de preços; estruturas administrativas inexistentes); (iii) adequação do regime de pagamento para compatibilização com medições; (iv) supressão/ajuste de cláusula que afasta mora no início do exercício; (v) correção de competência decisória sobre prorrogação; (vi) ilegalidade de exigência de propriedade de equipamentos, admitindo-se comprovação de disponibilidade por meios lícitos.

PUBLICIDADE. Determinação de observância aos deveres de divulgação no PNCP (art. 54) e do extrato contratual (art. 94).

CONCLUSÃO. Parecer favorável ao prosseguimento da Concorrência Pública, condicionado ao saneamento das inconsistências e à observância das recomendações formais consignadas, ou, quando não acolhidas, à motivação expressa pela autoridade competente nos autos.

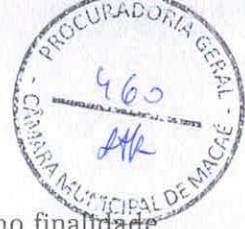
RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica destinada a examinar a legalidade e regularidade da Concorrência Pública instaurada pela Câmara Municipal de Macaé, visando à construção de um anexo institucional, com valor estimado em aproximadamente R\$ 9.686.517,71 (nove milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, quinhentos e dezessete reais e setenta e um centavos), nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Foram encaminhados a esta Procuradoria os seguintes documentos:

- 1) Solicitação de despesas nº 3/2025 e documento de formalização da demanda (fls. 2-20);
- 2) Contemplação do objeto no Plano de Contratações Anuais (fl. 21);
- 3) Designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (fl. 22);
- 4) Projeto de arquitetura, relatório técnico, Memorial descritivo, Justificativa técnica de orçamento (sistema de geração de energia solar fotovoltaica, Estudo Técnico Preliminar; (fls. 26-164)
- 5) Justificativa do Engenheiro responsável para a inversão de fases (fls. 169/170)
- 6) Projeto Básico e demais memoriais (fls. 171 - 209);
- 7) Manifestação da Controladoria Geral - (fls. 211 - 217);
- 8) A Diretoria de Contabilidade apresenta a indicação orçamentária e a declaração de adequação orçamentária - (fls. 218 - 2020);
- 9) Justificativa passada pelo agente de contratação com a devida comprovação de que não há parametrização no site compras.gov.br para fazer Concorrência Pública com inversão de fases no sistema (fls. 222-226)
- 10) A minuta do edital foi anexada contendo às informações acerca do procedimento licitatório em questão, sendo acompanhada de 18 (anexos) anexos - (fls. 228-450).

2



Saliente-se, inicialmente, que a presente análise jurídica tem como finalidade assessorar a autoridade no controle prévio de legalidade, conforme dispõe o artigo 53¹, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Importa esclarecer que a análise jurídica se restringirá aos aspectos formais, não sendo considerados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros, orçamentários ou de conveniência e oportunidade, ou seja, matérias estranhas e não abrangidas pela expertise técnica deste órgão.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de realizar licitação pública sempre que necessitar contratar compras e serviços com terceiros, por meio de processo seletivo isonômico entre os interessados, ressalvando sua desnecessidade em casos específicos previstos em lei.

Assim, quando a Administração Pública necessitar adquirir produtos ou contratar serviços, deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para realizar as escolhas das contratações de que necessita, devendo sempre eleger a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público diretamente envolvido.

Cabe aos gestores o perfeito enquadramento do caso concreto nas hipóteses previstas na legislação de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública e em regulamento próprio, caso exista, uma vez que detêm o conhecimento técnico e a competência para aferir o enquadramento do objeto.

DA FUNDAMENTAÇÃO

FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

Segundo estabelece a Lei nº 14.133/21, o rito procedimental das licitações deve observar as seguintes fases:

- a) **Preparatória;**
- b) Divulgação do edital da licitação;
- c) Apresentação de propostas e lances;
- d) Julgamento;
- e) Habilitação;
- f) Apresentação de recurso, e por fim;
- g) Homologação.

No caso em apreço, esta assessoria jurídica analisará os elementos produzidos na fase preparatória, emitindo parecer nos termos dos incisos I e II do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

¹ 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.

3



O artigo 18 e seus incisos trazem os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação pública

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

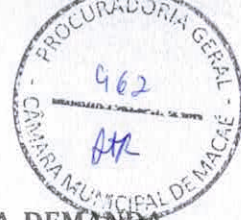
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.”

Compulsando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, verifica-se estarem presentes a definição do objeto, as justificativas para a contratação, a formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, projeto básico, a portaria de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, a minuta do Edital e anexos.

Não obstante, cumpre proceder à análise dos elementos de informação constantes dos autos, conforme exposto a seguir.

4



JUSTIFICATIVA PARA RETIFICAÇÃO DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

O primeiro passo na instrução do processo de licitatório é oficializar a demanda, o que, s.m.j., o corpo técnico da Câmara Municipal de Macaé, o fez através dos documentos anexos às folhas 4-20.

Nesse ponto, constatou-se que o Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 12/2025 elaborado pela equipe técnica foi redigido com referência normativa à Lei nº 8.666/1993, diploma legal este expressamente revogado pela Lei nº 14.133/2021, conforme dispõe o art. 193, II, que estabelece:

“Revogam-se: (...) II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

A permanência de referência normativa a uma lei revogada pode gerar riscos jurídicos e administrativos relevantes, tais como:

a) Inadequação formal dos documentos preparatórios, comprometendo a coerência normativa com o regime jurídico atualmente vigente;

b) Possível nulidade ou questionamentos do certame, pela ausência de aderência entre o planejamento, o edital e os dispositivos legais aplicáveis (art. 5º, Lei 14.133/2021 - planejamento integrado);

c) Descumprimento das diretrizes obrigatórias do Plano de Contratações Anual e do Sistema Compras.gov.br, que operam integralmente sob a égide da Lei 14.133/2021.

Importa destacar que, segundo a Lei nº 14.133/2021, o planejamento é etapa vinculante e constitui fundamento do edital e do contrato (art. 18 e seguintes). Logo, qualquer vício no DFD repercute em todas as fases subsequentes, de modo que sua adequação normativa é imprescindível para garantir a legalidade, segurança jurídica e rastreabilidade das decisões administrativas.

Diante disso, **recomenda-se formalmente:**

Que seja providenciada, junto ao Sistema Compras.gov.br, a retificação do DFD, substituindo-se todas as referências à Lei nº 8.666/1993 pela correta fundamentação na Lei nº 14.133/2021.

Tal medida deve ser adotada antes da publicação do edital, a fim de corrigir o vício identificado e alinhar todos os documentos preparatórios ao marco legal vigente, garantindo a conformidade procedimental e evitando potenciais impugnações, glosas ou responsabilizações futuras.

Desta forma, a retificação do DFD não apenas se revela necessária, juridicamente recomendável, assegurando a integridade do processo licitatório e a plena aderência à Lei nº 14.133/2021.

5



DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP (Processo nº 477/2025) atende em linhas gerais, com recomendações de aperfeiçoamento, aos requisitos estabelecidos pelo art. 6º, XX, e art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, além das diretrizes constantes do Manual de Licitações e das boas práticas firmadas pelo Tribunal de Contas da União.

Inicialmente, o documento demonstra, de forma objetiva, a necessidade da contratação, descrevendo a insuficiência de espaço físico para setores essenciais da Casa Legislativa, o uso provisório de salas, o crescimento institucional e a projeção de demanda para os próximos anos.

O ETP realiza análise de alternativas, examinando comparativamente a locação de imóvel versus a construção do prédio anexo, justificando tecnicamente a adoção da segunda opção em razão da inviabilidade operacional e econômica da primeira, em conformidade com o critério de solução mais vantajosa.

O estudo apresenta estimativas de quantidades, conforme exigido pela legislação, embasadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado, com definição de áreas mínimas, requisitos estruturais e demais elementos essenciais.

No tocante ao levantamento de mercado, o documento registra a adoção de metodologia idônea, com utilização de planilhas-padrão (EMOP-RJ) e orçamentos atualizados, atendendo às premissas de rastreabilidade, transparência e adequação metodológica.

A descrição da solução e dos requisitos técnicos encontra-se devidamente estruturada, alinhada ao objeto pretendido e às necessidades da Administração.

O ETP contempla ainda análise de viabilidade técnica, impactos ambientais e medidas mitigadoras, alinhamento ao PCA 2025, além de justificativa para o não parcelamento, apontando tratar-se de objeto único e tecnicamente indivisível (art. 47, II, da Lei 14.133/21).

Dessa forma, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar cumpre, em termos gerais, sua função de instrução da fase interna, devendo ser lido conjuntamente com o projeto básico.

DA ANÁLISE DO PROJETO BÁSICO – (PB)

A seguir, apresentam-se os apontamentos objetivos decorrentes da análise do PB da obra de construção do prédio anexo da Câmara Municipal de Macaé, tendo como referência os arts. 6º, XXIII, 18, 22, 23, 46 e 47 da Lei nº 14.133/2021.

1. Da insuficiência de quantificação da necessidade institucional.

 **Apontamento objetivo:** O Projeto Básico carece de elementos quantitativos que caracterizem a necessidade da obra, em descumprimento ao art. 18, I da Lei nº 14.133/2021.

A redação do dispositivo é clara:

6



“a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido”

Isso significa que o PB (e o ETP que o subsidia) deve conter elementos suficientes para demonstrar a necessidade de reorganização de espaços internos (arquivo, almoxarifado, setores administrativos).

A Lei 14.133/21 exige que a necessidade seja fundamentada em estudo técnico preliminar com base em dados objetivos, nos termos do art. 18, inciso I. **Recomenda-se adequar.**

2. Da insuficiência da análise das alternativas e motivação técnica da solução escolhida.

O item 4.2 do Projeto Básico apresenta apenas menção genérica a alternativa de locação de imóvel, sem estimativas de custo, análise de viabilidade, estudo de mercado, avaliação operacional ou comparativo objetivo entre alternativas.

Apontamento objetivo: O Projeto Básico carece de análise comparativa e motivação técnica da solução adotada, em desconformidade com os arts. 18, I e II, 6º, XX e 6º, XXV da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 18, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve conter a descrição da necessidade da contratação, fundamentada em Estudo Técnico Preliminar (ETP), e a definição do objeto por meio de Projeto Básico, alinhado às conclusões do ETP.

O art. 6º, XX, exige que o ETP avalie as soluções possíveis e justifique a opção escolhida e o art. 6º, XXV estabelece que o Projeto Básico deve ser elaborado com elementos suficientes para: assegurar a viabilidade técnica da solução adotada, definir métodos, custos e prazos de execução, permitir a comparação com alternativas possíveis, apoiar o planejamento da licitação e a gestão da obra.

Assim, a motivação constante do PB não atende plenamente às exigências dos arts. 18, I e II, 6º, XX e 6º, XXV, por não apresentar análise objetiva das alternativas possíveis e por não justificar tecnicamente a escolha definitiva da construção como solução para a demanda. ✓

3. Retificar o item 3.2.1 onde atribui a comissão de fiscalização a responsabilidade de aceitar a prorrogação da vigência do contrato. ✓

4. Retificar o item 5.1.2. e 10.3, “a” onde diz que o tipo de licitação é o maior desconto. Adequar com a redação do edital, item 1.1, prevista na página 228, que estabelece que será pelo menor preço, devendo desse modo, o setor competente realizar a escolha sobre um dos critérios de seleção da proposta que entenda mais adequado ao caso em exame.

7



5. Retificar o item 10.1.2., 10.2.1. e 10.7.1., onde consta que a concorrência será por meio eletrônico, passando a constar que será presencial, em decorrência da justificativa que consta nos autos.

6. Retificar o Item 18.3. (fl. 384), uma vez que, devido a inversão de fases e a garantia da proposta ser parte da pré-habilitação, conforme item 18.1., deve ser exigida na fase de habilitação.

7. Retificar junto as **páginas 401/402** a citação a Lei nº 8.666/93, adequando com a Lei em vigor.

DA MODALIDADE LICITATÓRIA CONCORRÊNCIA

O presente processo licitatório n. 477/2025 se realizará na modalidade de Concorrência Pública, conceituada pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XXXVIII:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
[...]

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

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

[...]”

Verifica-se que o critério de julgamento adotado é compatível com a modalidade concorrência, que admite menor preço ou maior desconto, entre outros (art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021).

Diferentemente do regime da Lei nº 8.666/1993 (revogada), a Lei nº 14.133/2021 adota o rito comum (art. 17), em que o procedimento se estrutura a partir do julgamento e posterior habilitação, ressalvada a hipótese de inversão de fases quando devidamente motivada.

Assim, a distinção prática entre pregão e concorrência decorre, sobretudo, da natureza do objeto: o pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, enquanto a concorrência é adequada para obras e serviços de engenharia, bem como para bens e serviços especiais.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 (2021, p.440), ensina que:

“A concorrência destina-se a promover a contratação de compras, locações, serviços (inclusive de engenharia) e obras. No tocante às compras e serviços, é cabível a concorrência quando não se caracteriza um objeto comum”.

8



No Processo Licitatório n.º 477/2025, a Administração optou pela modalidade Concorrência, medida adequada à espécie, considerando tratar-se de contratação de empresa especializada em obras, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

DA INVERSÃO DE FASE – CLÁUSULA 10 DO EDITAL

É preciso trazer ao conhecimento que a Lei nº 14.133/21, em seu art. 17, estabelece a sequência ordinária das fases do procedimento licitatório, prevendo, em caráter excepcional, a possibilidade de inversão da fase de habilitação, nos termos do § 1º do referido dispositivo, desde que haja previsão expressa no instrumento convocatório e ato motivado da autoridade competente, com a demonstração clara dos benefícios decorrentes da adoção dessa sistemática.

Com efeito, a inversão de fases constitui faculdade conferida à Administração Pública, e não imposição legal, devendo sua adoção ser precedida de análise concreta de conveniência e oportunidade, à luz dos princípios da eficiência, economicidade, isonomia, competitividade e segurança jurídica.

Após a manifestação do engenheiro responsável, deliberou-se pela inversão de fases na concorrência, o que representa a opção da Administração por realizar a habilitação preliminar antes do julgamento das propostas.

No caso específico da modalidade Concorrência, verifica-se, segundo a manifestação do setor competente nos autos, que o sistema eletrônico oficial Compras.gov.br não disponibiliza, no momento, funcionalidade que permita a operacionalização da inversão de fases, especialmente quando se pretende manter a licitação em meio eletrônico.

A inversão, no rito presencial, importa em abrir/avaliar Envelope A (habilitação) antes da abertura do Envelope B (proposta), mantendo a integridade do sigilo da proposta. A “apresentação” (entrega física dos envelopes) pode ocorrer na sessão, mas a abertura/análise da proposta fica condicionada à habilitação, para compatibilizar com art. 17, §1º.

Consta no edital na cláusula 10

“10.1 Conforme previsto no Projeto Básico, a presente licitação será realizada com inversão de fases, conforme o disposto no art. 17, §1º da Lei nº 14.133/2021, nesse formato, a habilitação dos licitantes ocorrerá antes da fase de apresentação de propostas e lances, trazendo **diversos benefícios** para o certame licitatório.

10.2. A inversão de fases possibilitará enfoque maior na **qualificação técnica** e na capacidade dos participantes. Assegurando aos concorrentes que se habilitem sejam realmente capazes de entregar um **serviço de qualidade**, priorizando a **segurança** e a **eficiência na execução**.

10.3. As análises da fase de habilitação antes da fase de propostas permitirão que sejam identificadas previamente as empresas aptas e qualificadas para participar da licitação. **Reduzindo o tempo** do processo licitatório, evitando que propostas sejam analisadas de empresas que posteriormente seriam desclassificadas por falta de habilitação.

9



- 10.4. As empresas que não atenderem aos requisitos mínimos estabelecidos no edital, serão eliminadas na primeira fase do processo. Ao selecionar inicialmente empresas aptas e qualificadas, a fase de habilitação priorizará a qualidade técnica e a capacidade operacional dos licitantes. Contribuía para a contratação de empresas que detenham condições reais de executar os serviços e obras com eficiência e qualidade.
- 10.5. Com a inversão de fases nesta concorrência, fica assegurado que a etapa de lances ocorra após análises da qualificação técnica das licitantes, e somente entre àquelas que possuam compatibilidade técnica com o escopo das obras, e que atendam às normas vigentes previstas neste edital." **[grifos nossos]**

A inversão de fases possui natureza exclusivamente procedimental, não alterando nem introduzindo requisitos materiais ou substanciais relativos à habilitação dos licitantes.

Registre-se que a doutrina administrativista tem apresentado cautelas e ponderações quanto ao tema, especialmente no que diz respeito à eventual influência da atratividade da proposta melhor classificada, à existência de participações meramente formais e ao risco de fraudes — pontos destacados por Marçal Justen Filho² em sua obra sobre a nova lei de licitações e contratos administrativos.

"[...] o risco de participantes ditos "de fachada", que não dispõem de condições mínimas para executar o objeto e que se aventuram no certame para criar dificuldades ou atuar concertadamente com outros licitantes."

O §1º do art. 17, estabelece que a fase de habilitação (inciso V) pode ocorrer antes das fases de julgamento das propostas (inciso III) e de disputa (inciso IV), desde que haja ato motivado e a motivação deve explicitar os benefícios decorrentes.

Logo, a Administração deve justificar a inversão, apresentando motivos concretos e específicos. Não basta dizer que "é melhor" ou "traz vantagens".

A lei exige demonstração objetiva dos benefícios:

- 1) - redução de riscos;
- 2) - aumento da segurança técnica;
- 3) - maior racionalidade do processo; e
- 4) - maior eficiência; etc.

O Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 387/2024**³, assentou que a inversão de fases não pode ser justificada por argumentos genéricos, exigindo-se demonstração

² . JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021. Pag. 773.

³ TCU (Acórdão 387/2024): "A inversão de fases exige demonstração clara dos benefícios concretos decorrentes da medida, não sendo suficiente a invocação genérica de eficiência ou racionalização do procedimento."
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A387%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0



objetiva da vantagem procedimental em face das características do objeto e do mercado fornecedor.

A motivação do engenheiro (itens 10.1 a 10.5) sustenta a inversão com base em:

- a) previsão legal no art. 17, §1º;
- b) maior foco na qualificação técnica;
- c) eliminação prévia de empresas não aptas;
- d) redução do tempo do certame;
- e) maior segurança e eficiência na execução.

Os argumentos são **abstratos, genéricos e replicáveis a qualquer licitação**, independentemente do objeto.

Em linhas gerais, conforme destaques acima, a motivação do engenheiro fala em "diversos benefícios"; menciona "qualidade", "eficiência" e "redução de tempo", ou seja, não vincula esses benefícios às características específicas da obra.

No caso em exame, a motivação apresentada fundamenta-se em benefícios abstratos, tais como: maior foco na qualificação técnica e racionalização do procedimento, sem explicitar de que modo tais ganhos se materializam especificamente nesta contratação, considerada a natureza da obra, o grau de complexidade da habilitação e o histórico do mercado.

Após análise da justificativa apresentada pelo engenheiro responsável, verifica-se que, embora descreva vantagens gerais da habilitação prévia, não atende integralmente ao comando do art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige motivação técnica específica, vinculada diretamente às características do objeto licitado.

A legislação não admite justificativas genéricas ou aplicáveis a qualquer licitação, ao contrário, impõe que a Administração demonstre concretamente por que, neste caso particular, a adoção da habilitação antes das propostas é necessária e adequada. A motivação deve ser técnica, objetiva e relacionada aos riscos e peculiaridades da obra, permitindo controle, rastreabilidade e transparência do ato administrativo.

Diante disso, **recomenda-se** que o engenheiro aprimore a motivação em sua manifestação, **com a inclusão de elementos objetivos e específicos do certame**, atendendo aos critérios abaixo, os quais decorrem diretamente da exigência legal de motivação específica e são indispensáveis para validar a opção pela inversão de fases:

1. Indicação da complexidade técnica da obra ✓

O engenheiro deve apontar quais elementos do Projeto Básico evidenciam complexidade técnica, tais como fundações, estruturas especiais, contenções, sistemas prediais complexos ou etapas que exijam experiência prévia comprovada, necessidade de compatibilização de etapas, risco estrutural, elétrico ou operacional, exigência de mão de obra especializada.

Apontamento objetivo: A habilitação prévia só se justifica quando a natureza técnica da obra demanda avaliação antecipada da capacidade operacional das empresas.

11



2. Identificação dos riscos decorrentes da habilitação inadequada

É necessário demonstrar quais riscos específicos a execução da obra pode sofrer caso empresas não qualificadas avancem para a fase de propostas, tais como paralisações, retrabalhos, aditivos por incapacidade técnica, comprometimento da segurança estrutural ou descumprimento de normas técnicas.

O técnico deve apontar, objetivamente, quais riscos seriam ampliados se as propostas fossem analisadas antes da habilitação, como: possibilidade de empresas sem qualificação técnica apresentarem preços inexequíveis; risco de inabilitação tardia que gere retrabalho e atraso; risco de paralisação da obra por falhas técnicas; risco de aditivos decorrentes de incapacidade de execução.

Apontamento objetivo: A motivação deve evidenciar a necessidade de mitigação de riscos estruturais e operacionais próprios do objeto.

3. Especificação dos requisitos de qualificação técnica essenciais

O engenheiro deve indicar quais documentos e requisitos de habilitação são determinantes para assegurar a execução adequada (atestados de obra similar, ARTs, equipe técnica mínima, equipamentos indispensáveis, entre outros).

Apontamento objetivo: A Administração deve demonstrar que tais requisitos são relevantes a ponto de justificar a verificação prévia antes do julgamento competitivo.

4. Demonstração objetiva de eficiência procedimental

É necessário justificar, com base na estimativa de participação e na complexidade das propostas, como a habilitação prévia reduz retrabalho e otimiza o processo, evitando análise de propostas de empresas que seriam posteriormente inabilitadas.

Apontamento objetivo: O art. 5º da Lei 14.133/2021 impõe que os atos sejam motivados por ganhos de eficiência e racionalidade administrativa.

5. Compatibilidade da inversão com o modo de disputa

O técnico deve explicar: por que, no caso concreto, a habilitação prévia é indispensável para assegurar a qualidade da obra; como a complexidade técnica exige uma triagem inicial dos licitantes.

Isso demonstra nexos causal, algo essencial para robustez.

Apontamento objetivo: A motivação deve relacionar o modo de disputa ao nível técnico do objeto, assegurando competitividade qualificada e mitigação de propostas inexequíveis.

DA POSSIBILIDADE JURÍDICA E DA NECESSIDADE ADMINISTRATIVA DE REALIZAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NA FORMA PRESENCIAL



Nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo de licitação ~~observa~~, como regra geral, a sequência de fases ali estabelecida, admitindo-se, entretanto, a inversão da fase de habilitação, desde que mediante ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes e previsão expressa no edital, conforme dispõe o § 1º do referido dispositivo legal.

O mesmo artigo, em seu § 2º, estabelece que as licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial**, desde que **devidamente motivada**, exigindo-se, nesse caso, o registro em ata e a gravação da sessão pública em áudio e vídeo, o que demonstra que a legislação não veda, mas condiciona a adoção da forma presencial à existência de justificativa técnica e administrativa idônea.

No caso concreto, embora haja **previsão legal expressa** tanto para a inversão de fases quanto para a realização do certame na forma presencial, a viabilidade da condução do procedimento em ambiente eletrônico **depende da efetiva parametrização e suporte técnico do sistema oficial utilizado pela Administração**.

Sobre o ponto, consta dos autos manifestação técnica do Agente de Contratação desta Casa Legislativa (fls. 222/223), a qual não cria a limitação operacional, mas consolida e interpreta, no âmbito interno, informações obtidas junto ao sistema federal de compras. Tal manifestação está **expressamente lastreada em resposta oficial da equipe técnica do Compras.gov.br (SIASG - 1º Nível)**, registrada no chamado nº 34167940 (fls. 224/225).

Conforme esclarecido pelo próprio suporte técnico do sistema, **não há, no momento, parametrização que permita a realização de concorrência eletrônica com inversão de fases, nos termos autorizados pelo § 1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021**. Ademais, o sistema também informou a inexistência de suporte técnico para a adoção de modelo híbrido, que combine atos eletrônicos e presenciais, inviabilizando qualquer fragmentação operacional do procedimento.

Dessa forma, embora a legislação **admita a realização eletrônica do certame, a impossibilidade técnica concreta**, devidamente comprovada por manifestação oficial do sistema federal, impede a operacionalização da concorrência na forma eletrônica, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da eficiência e da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse contexto, a opção pela realização da Concorrência nº 001/2025 integralmente na forma presencial não decorre de conveniência administrativa, mas de necessidade técnica objetivamente demonstrada, enquadrando-se na hipótese excepcional prevista no § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, com plena observância das exigências legais de motivação, publicidade e formalização dos atos.

Considerando que o procedimento licitatório será realizado sob a forma presencial, **recomenda-se a estrita observância do disposto no art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021**, nos seguintes termos:

1) Registrar a sessão pública em ata circunstanciada, contendo a descrição fiel dos atos praticados, das propostas apresentadas, dos lances, das manifestações dos licitantes e das decisões adotadas pela Comissão ou pelo Agente de Contratação.

2) Proceder à gravação integral da sessão pública em áudio e vídeo, de forma contínua e ininterrupta, abrangendo todas as fases ocorridas em sessão, especialmente a apresentação das propostas, conforme determinação expressa do § 5º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021.



3) Juntar a gravação em áudio e vídeo aos autos do processo licitatório, após o encerramento da sessão, como elemento de comprovação da regularidade do certame, reforçando os princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica.

4) Prever **expressamente no edital**:

- a) a realização da licitação na forma presencial;
- b) a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo da sessão pública;
- c) a posterior juntada da mídia aos autos, evitando questionamentos futuros quanto à validade do procedimento.

DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO

O presente Processo Licitatório prevê em seu Edital o critério de julgamento pelo MENOR PREÇO global, obedecendo ao artigo 33, I da Nova Lei.

Nesse critério deve-se considerar o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, na estrita observância do artigo 34 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho⁴ assim ensina:

“A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Esse fator (menor custo possível) é ponto comum nas licitações de menor preço, de maior desconto e de técnica e preço. As exigências quanto à qualidade, prazo e outras, podem variar caso a caso. Porém, isso não ocorrerá no tocante ao preço. A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública.”

Cumprido esclarecer que o item 1.1 da minuta editalícia (fl. 228) diverge do conteúdo previsto no item 5.12 do Projeto Básico (fl. 358). Diante disso, **recomenda-se que a Administração promova a devida adequação:**

- 1) ajustando o Projeto Básico, caso se mantenha a opção pelo tipo menor preço; ou,
- 2) caso se adote o tipo maior desconto, procedendo-se à atualização correspondente do edital.

⁴ (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 473).



DEFINIÇÃO DO OBJETO E VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Nos termos do art. 18, caput e §1º, da Lei 14.133/2021, o edital deve apresentar definição precisa, suficiente e compatível do objeto, vedadas especificações que possam comprometer a seleção da proposta mais vantajosa ou a execução do contrato.

A Lei é expressa ao exigir coerência interna dos elementos técnicos e jurídicos do edital, sendo a descrição do objeto um ponto central, pois orienta:

- a) a elaboração de propostas;
- b) a análise de exequibilidade;
- c) o planejamento orçamentário;
- d) a futura execução e fiscalização contratual. ✓

A utilização da terminologia "reforma" em itens 4.1, 12.3.6, 20.1.1, 22.6 e 24.7 caracteriza inconsistência material no edital. ✓

Conforme o Projeto Básico e o Estudo Técnico Preliminar, o objeto da concorrência consiste na construção de um anexo à Câmara Municipal de Macaé – tratando-se, portanto, de obra nova, não de reforma.

A manutenção da expressão indevida viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei 14.133/2021), uma vez que cria insegurança sobre o escopo real da contratação e pode induzir empresas à interpretação equivocada, prejudicando a competitividade.

Ademais, pode ensejar impugnação e pode comprometer a execução contratual ou gerar futuras alegações de desequilíbrio econômico-financeiro.

A falha material deve ser sanada antes da publicação do edital.

RECOMENDA-SE a imediata retificação dos itens 4.1, 12.3.6, 20.1.1, 22.6 e 24.7 do edital, devendo o agente responsável pela confecção do edital revisar demais cláusulas visando assegurar que não há outros itens com o mesmo erro, além dos incisos identificados e apontados acima.

ANÁLISE ESPECÍFICA DO ITEM 6.4 – uso da palavra “serviços” fl. 231. ✓

O edital tem afirmado que o objeto é “obra” (construção de prédio anexo).

“Obra” e “serviço” têm definições distintas no art. 6º da Lei 14.133, in verbis:

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

(...)

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;



(...)

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;"

O problema é que o edital mistura, conforme apontado acima, "construção" (correto para o anexo), com "obra de reforma" (incorreto), e com "serviços" sem especificar se são **serviços acessórios da obra**.

O edital poderia criar um tópico explicando onde se lê serviços, deve ser interpretado como "serviços de engenharia necessários à execução da obra", por exemplo ou "execução de obra e serviços de engenharia correlatos necessários para a construção do anexo".

Assim, **sugere-se o aperfeiçoamento da redação.**

DA DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PARA ATUAR NO PROCESSO LICITATÓRIO

Conforme registrado às fls. 22, a Portaria nº 44/2025, de 24 de janeiro de 2025, em seu art. 1º e art. 2º, instituiu e designou a Comissão Permanente de Contratação da Câmara Municipal de Macaé.

Posteriormente, foi editada a Portaria nº 137/2025, de 30 de junho de 2025, a qual, criou nova Comissão de Contratação, suprimindo a expressão "permanente" e redesenhou a composição da comissão estabelecendo em seu art. 5º, a cláusula: **"Revogadas as disposições em contrário."**

Nos termos do art. 2º, §1º, da LINDB, aplicável à interpretação dos atos administrativos:

"Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."

A Portaria nº 137/2025 regulou novamente a matéria relativa à Comissão de Contratação, alterando sua natureza e composição e incluindo cláusula revogatória genérica.

Dessa forma, verifica-se incompatibilidade material entre as duas portarias, pois uma institui comissão permanente e a outra substitui o modelo por comissão não permanente. Aplica-se a regra da revogação tácita das disposições conflitantes.

Assim, a comissão válida e apta a atuar no presente processo licitatório é a Comissão instituída pela Portaria nº 137/2025, que passou a vigorar desde sua publicação.

16



Durante a leitura do edital que instrui os autos, verifica-se que o documento continuou a fazer referência expressa à Comissão Permanente de Contratação, como se a Portaria nº 44/2025 ainda fosse vigente.

Tal equívoco aparece, inclusive, no cabeçalho das informações relativas aos envelopes "A" e "B", às fls. 237 dos autos, que identificam equivocadamente a comissão como "permanente".

Esse desacordo configura inconsistência formal relevante, pois:

- 1) cita autoridade/órgão inexistente ou sem competência vigente;
- 2) compromete a integridade do edital (art. 18 da Lei 14.133/2021);
- 3) pode gerar impugnações (arts. 164 e 165);
- 4) viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei 14.133/2021);
- 5) afeta a transparência e a regularidade do certame.

Portanto, uma vez identificado erro material no edital, a retificação é juridicamente obrigatória, sob pena de nulidade dos atos praticados pela comissão supostamente competente.

Diante do exposto, **RECOMENDA-SE:**

a) Juntada imediata aos autos da Portaria nº 137/2025, de 30 de junho de 2025, com certificação de sua vigência, para fins de adequada instrução processual e comprovação da competência da Comissão de Contratação.

b) Determinação de leitura integral do edital e de seus anexos, bem como das peças já inseridas no processo, a fim de identificar todas as ocorrências em que constem referências à "Comissão Permanente de Contratação" ou menções correlatas incompatíveis com a portaria vigente.

c) Necessidade de saneamento prévio antes da publicação do edital, substituindo-se todas as referências equivocadas pela expressão correta "Comissão de Contratação, instituída pela Portaria nº 137/2025", de acordo com o art. 71 da Lei 14.133/2021.

d) Adequação dos itens, cabeçalhos, quadros e orientações relativas aos envelopes, inclusive aqueles constantes às fls. 237, para assegurar que toda a comunicação oficial do certame esteja alinhada com o ato normativo vigente.

ANÁLISE DA CLÁUSULA 12.3.6.3 DO EDITAL

"Não será permitida a reunião de vários licitantes numa mesma data e horário, para evitar o conhecimento prévio acerca do universo de licitantes."

17



A visita técnica tem como finalidade exclusivamente técnica, e serve para que licitantes: compreendam as condições reais de execução, avaliem riscos, dimensionem custos e obtenham dados indispensáveis para formação da proposta.

Não existe, na Lei 14.133/2021, nenhum dispositivo que permita: sigilo sobre o universo de licitantes; separação compulsória dos licitantes durante visita e restrição à visita técnica conjunta.

A Administração não pode restringir direitos sem base legal (art. 5º, II, CF/88; art. 5º da Lei 14.133/2021).

A Lei 14.133/2021, art. 5º estabelece como princípios: publicidade; transparência; competitividade e julgamento objetivo.

A visita técnica não pode ser interpretada como mecanismo para impedir contato entre licitantes, até porque: não é fase competitiva; não revela preço ou estratégia; não há risco de conluio decorrente apenas da presença simultânea (o combate ao conluio se dá por análise de comportamento/ propostas, não por impedir contato físico pontual).

A expressão “evitar o conhecimento prévio acerca do universo de licitantes” não tem amparo legal.

O universo de licitantes é público no momento da sessão, e a Administração não tem competência para impor sigilo artificial sobre quem está participando.

Como a concorrência foi autorizada com inversão de fases (art. 17, §1º), mas o sistema compras.gov.br não possui parametrização para a modalidade com inversão, a Administração decidiu, conforme justificativa juntada nos autos, realizar o certame de forma presencial.

Se o procedimento será presencial, não há como impedir que licitantes se vejam. O contato entre eles é natural e inevitável, pois o conhecimento do “universo de licitantes” ocorrerá logo na sessão pública.

Portanto, o impedimento além de ser genérico em quantidade pode impedir, por exemplo, que dois ou mais licitantes realizem visita técnica juntos. Ora, tal previsão, não atende a finalidade da norma e cria restrição indevida ao procedimento.

A manutenção da cláusula 12.3.6.3 implica riscos:

- a) violação do princípio da publicidade (art. 5º);
- b) possível restrição à competitividade, pois algumas empresas podem não se adequar aos horários fragmentados;
- c) excesso regulatório, sem amparo na Lei 14.133/2021;
- d) possibilidade de impugnação pelos licitantes, nos termos do art. 164.



Além disso, a Administração não pode impor "sigilo sobre participantes" em momento pré-competitivo.

RECOMENDA-SE a supressão integral do item 12.3.6.3 do edital, pelos seguintes fundamentos objetivos:

1 - A visita técnica é etapa de caráter técnico e não competitivo, não havendo qualquer vedação à realização conjunta por mais de um licitante.

2 - A restrição imposta pelo item 12.3.6.3 representa excesso não previsto em lei, violando os princípios da publicidade, transparência e competitividade (art. 5º da Lei 14.133/2021).

3 - A justificativa de "**evitar conhecimento prévio do universo de licitantes**" não encontra respaldo normativo, pois o conhecimento sobre quem participa do certame é inerente à natureza pública do procedimento e ocorrerá de forma inevitável nas sessões presenciais.

4 - Como a Administração decidiu realizar o procedimento presencialmente, em razão da ausência de parametrização no compras.gov.br para a inversão de fases, não existe fundamento lógico ou jurídico para exigir isolamento de licitantes durante visitas técnicas.

ANÁLISE DA CLÁUSULA 12.3.7.3 DO EDITAL.

O item 12.3.7.3 do edital estabelece que **serão inabilitadas** as licitantes que não alcançarem, simultaneamente, os seguintes índices mínimos:

- a) Liquidez Geral $\geq 1,00$;
- b) Liquidez Corrente $\geq 1,00$
- c) Solvência Geral $\geq 1,00$

Tais índices possuem natureza eliminatória e afetam diretamente a competitividade do certame, razão pela qual sua inserção no edital exige motivação prévia e circunstanciada no processo administrativo.

Ocorre que, ao examinar os autos, não foram encontradas justificativas técnicas, notas explicativas ou análise de risco econômico que demonstre:

- 1. a necessidade dos valores fixados;
- 2. a correlação desses índices com a execução da obra;
- 3. a proporcionalidade da exigência;
- 4. a indispensabilidade para a proteção da Administração.

Conforme estabelece o art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, a fase preparatória deve conter:

"Art. 18.

19



(...)

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;" [grifamos]

Portanto, a fixação de índices de liquidez e solvência **sem motivação nos autos** viola diretamente o art. 18, IX e contraria o princípio do planejamento e da motivação (art. 5º), além de afrontar o art. 23, que determina que exigências de habilitação devem limitar-se ao indispensável.

Recomenda-se que a Administração:

- demonstrando:
- 1) instrua os autos com motivação circunstanciada, nos termos do art. 18, IX,
 - 2) a necessidade dos índices exigidos;
 - 3) sua correlação com os riscos da obra;
 - 4) a proporcionalidade dos valores; e
 - 5) a indispensabilidade para assegurar a execução contratual.

A motivação **deve ser elaborada por profissional habilitado (engenharia ou contabilidade)**, contendo análise técnica, dados, riscos e parâmetros de mercado.

Os subitens 12.3.7.1 e 12.3.7.2 limitam-se a disciplinar os documentos e a metodologia de cálculo dos índices econômico-financeiros, não se prestando, por si só, a suprir a exigência legal de motivação circunstanciada quanto à necessidade, proporcionalidade e adequação dos patamares mínimos fixados no item 12.3.7.3, nos termos do art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021

Sem essa motivação, recomenda-se: a revisão dos índices, ou adequação da cláusula para evitar restrição indevida à competitividade

GARANTIA DE PROPOSTA EXIGIDA NO ENVELOPE DE PROPOSTA (ITEM 13.3)

A exigência constante do item 13.3, ao determinar que a garantia de proposta seja apresentada "dentro do envelope de proposta", mostra-se inadequada e potencialmente geradora de nulidades.

O art. 58, caput, da Lei 14.133/2021, estabelece que a garantia de proposta constitui requisito de pré-habilitação, devendo sua conferência ocorrer no momento da apresentação da proposta, mas não como parte integrante da proposta, e sim como documento apresentado à mesa de licitação.

20



Na presente concorrência, que será realizada de forma presencial com inversão de fases, a proposta (Envelope B) somente pode ser aberta após a fase de habilitação, conforme o art. 17, §1º, da Lei 14.133/2021.

Exigir que a garantia de proposta esteja dentro do Envelope B impossibilita sua verificação no momento adequado, pois:

- a) haveria violação do envelope para conferência antecipada, o que compromete a lisura do julgamento; ou
- b) a garantia seria verificada somente após a habilitação, retirando-lhe a finalidade legal.
- c) A exigência, tal como redigida, contraria a finalidade do instituto, que é garantir a seriedade da proposta antes do julgamento.
- d) Há risco concreto de impugnações (art. 164), alegações de vício procedimental, ou até de nulidade do certame, dada a incoerência entre a exigência editalícia e a sistemática legal.

Recomenda-se que a Administração:

- 1) retifique o item 13.3, esclarecendo que a garantia de proposta deve ser apresentada separadamente, no ato de entrega dos envelopes, como documento de pré-habilitação, e não dentro do envelope de proposta.
- 2) A retificação deve indicar que: A garantia de proposta deverá ser entregue no ato da sessão, juntamente com os envelopes, em documento apartado, para conferência imediata pela Comissão de Contratação, nos termos do art. 58 da Lei 14.133/2021.

DO VÍCIO NO SUBITEM 16.8 — MODO DE DISPUTA FECHADO ILEGAL

O edital adota o critério de julgamento menor preço, mas estabelece, no subitem 16.8, a utilização do modo de disputa fechado, com previsão de negociação subsequente.

Ocorre que o art. 56, §1º da Lei 14.133/2021 dispõe expressamente que:

“É vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.”

Se o edital afirma menor preço, mas aplica modo fechado isolado, ocorre: desvio do critério de julgamento, violação ao procedimento legal vinculado e risco de nulidade do certame.

A negociação no modo fechado isolado só seria válida se o modo fechado fosse permitido. Como o modo fechado não pode ser usado isoladamente, qualquer previsão de negociação com base nele é automaticamente inválida.

Além disso, a negociação não substitui a proibição legal.

21



Assim, a manutenção do modo de disputa fechado para critério de menor preço configura ilegalidade objetiva, sem margem de discricionariedade técnica, impondo a:

- 1) retificação do edital para adoção do modo de disputa aberto; ou
- 2) justificação técnica e jurídica para utilização conjunta de modos, se for o caso, o que não ocorre no texto atual.
- 3) **Recomenda-se a supressão ou readequação integral do subitem 16.8, para aberto.**

ANÁLISE DA CLÁUSULA 20 DO EDITAL.

O item 20 – DO SEGURO previsto no edital, exige, cumulativamente:

- 1 - Seguro contra riscos da engenharia, com validade por todo o período da execução da obra, subitem 20.1.;
- 2 - Responsabilidade da contratada por danos não cobertos pelo seguro, subitem 20.1.1.;
- 3 - Seguro obrigatório contra acidentes de trabalho, a ser apresentado no mesmo prazo;

Além disso, fora do item 20, o edital exige: garantia da proposta – 1% (pré-habilitação), subitem 13.3. (fl. 247) e garantia contratual – 5% do valor global do contrato, subitem 21.1. (fl. 256).

Conforme se observa na cláusula que trata do seguro, encontra-se ausente critério objetivo (percentual / base de cálculo) a ser exigido do futuro contratante. Os licitantes não conseguirão precificar o custo do seguro de forma uniforme, pois cada seguradora poderá, a nosso ver, adotar parâmetros distintos.

Como se sabe, Empresas com maior capacidade financeira absorvem melhor custos indeterminados, assim, este item pode ser objeto de impugnação sobre alegação, inclusive, de efeito indireto de direcionamento.

A exigência de seguro contra riscos de engenharia, tal como redigida no item 20 do edital, não apresenta parâmetros objetivos quanto ao valor segurado ou limite de cobertura.

Considerando que o edital já prevê: garantia da proposta (1%) e garantia contratual de 5% do valor global, a exigência adicional de seguro de riscos de engenharia, sem definição de base de cálculo ou percentual, caracteriza ônus econômico indeterminado, com potencial violação aos princípios do julgamento objetivo, da proporcionalidade e da competitividade (art. 5º, da Lei nº 14.133/2021).

Após análise da Lei Municipal nº 4.960/2022, que dispõe sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Município de Macaé, verifica-se que o diploma não contém previsão específica acerca da exigência de seguro contra riscos de engenharia, tampouco estabelece parâmetros, percentuais ou autorização normativa para imposição de seguros adicionais além das garantias previstas nos arts. 96 a 102 da Lei Federal.



Desse modo, a exigência de seguro de riscos de engenharia constante do edital não encontra respaldo expresso na legislação municipal, devendo ser tratada, quando muito, como obrigação contratual acessória, condicionada à motivação técnica específica e à definição de critérios objetivos, sob pena de imposição de ônus econômico indeterminado aos licitantes.

Considerando que o edital já prevê a exigência de garantia da proposta (1%) e de garantia contratual no percentual de 5% do valor global, a imposição adicional de seguro contra riscos de engenharia, sem definição de parâmetros objetivos quanto ao valor segurado ou limite de cobertura, pode resultar em ônus econômico excessivo ao licitante.

Tal circunstância deve ser analisada à luz dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, competitividade e julgamento objetivo, expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como do caráter facultativo da exigência de garantias (art. 96), que impõe à Administração o dever de motivação técnica adequada.

A ausência de parâmetros claros para o seguro exigido compromete a adequada precificação das propostas e pode restringir indevidamente a competitividade do certame.

— Diante da análise exposta, **recomenda-se ao setor técnico que promova os ajustes necessários na cláusula 20 do edital**, de modo a sanar as inconsistências apontadas, **mediante uma das seguintes providências, a serem adotadas de forma expressa e objetiva:**

I – apresente motivação técnica específica para a exigência de seguro contra riscos de engenharia, devidamente vinculada à análise de riscos do objeto, definindo critérios objetivos, tais como:

- a - valor segurado;
- b - base de cálculo; e
- c - limite mínimo ou máximo de cobertura;

II – esclareça expressamente a natureza jurídica do seguro contra riscos de engenharia, distinguindo-o da garantia contratual prevista nos arts. 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021, bem como da garantia da proposta já exigida no certame;

III – reavalie a necessidade de manutenção da exigência, considerando a existência cumulativa de garantia da proposta (1%) e de garantia contratual (5% do valor global), de modo a assegurar a observância dos princípios do julgamento objetivo, da proporcionalidade e da competitividade;

IV – **alternativamente**, proceda à supressão da exigência de seguro contra riscos de engenharia, **caso não seja possível estabelecer parâmetros objetivos e motivação técnica suficiente**, mantendo-se apenas as garantias expressamente previstas na legislação aplicável.



O atendimento a uma das providências acima indicadas **é condição necessária para o saneamento da cláusula**, de modo a afastar risco de impugnação e assegurar a conformidade do edital com a Lei nº 14.133/2021 e com a legislação municipal vigente.

DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE A CLÁUSULA 27 (FORMA DE PAGAMENTO) E A CLÁUSULA 24 (MEDIÇÕES)

Da leitura sistemática do instrumento, verifica-se tratar-se de contrato de obra, sob regime de empreitada por preço unitário, com medições mensais (Cláusula 24.3) e pagamentos vinculados à execução efetiva dos itens mensuráveis da planilha orçamentária, regularmente atestados.

Trata-se de modelagem usual e adequada para compatibilizar a liquidação da despesa por medição atestada e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em obras públicas, em aderência aos deveres de planejamento, motivação e coerência interna do instrumento convocatório previstos na Lei nº 14.133/2021.

A Cláusula 27.1 dispõe:

“Os pagamentos serão efetuados (...) em até 30 dias, contados da emissão do Termo de Recebimento Definitivo dos materiais/serviços (...)”.

Essa redação desloca o marco do pagamento para o Recebimento Definitivo, o que: contraria o regime de medições previsto na Cláusula 24, inviabiliza o pagamento periódico da obra, além de transformar, na prática, o contrato em pagamento por entrega final, o que não é compatível com empreitada por preço unitário.

A Cláusula 24 estabelece que: há medições mensais, as medições geram faturas e até 90% do valor contratual pode ser pago antes do recebimento definitivo (itens 24.10 e 24.11).

Já a Cláusula 27.1 afirma que: o pagamento ocorrerá apenas após o Recebimento Definitivo.

Verifica-se incompatibilidade interna entre as cláusulas, pois estabelecem marcos de pagamento distintos e não conciliáveis no mesmo regime de execução. Não se trata de interpretação possível, mas de incompatibilidade normativa interna.

A Lei 14.133/21 adota como premissa: pagamento após a liquidação da despesa, e a liquidação ocorre com a verificação do serviço executado, o que, em obras, se dá por medição regularmente atestada.

Condicionar o pagamento apenas ao recebimento definitivo: descaracteriza a medição como instrumento de liquidação e impõe ônus financeiro desproporcional ao contratado, criando risco de elevar artificialmente o risco econômico do contrato, com potencial impacto nos preços ofertados.



A manutenção dessa redação pode gerar: impugnação do edital por incoerência interna, além de questionamento por órgãos de controle por afronta à boa prática de gestão contratual, e ainda, insegurança jurídica na execução contratual.

Deste modo, verifica-se **incompatibilidade objetiva entre a Cláusula 27.1 e a Cláusula 24 do instrumento**, uma vez que, embora o contrato seja estruturado sob o regime de empreitada por preço unitário, com medições mensais e pagamentos proporcionais à execução dos serviços, a Cláusula 27.1 condiciona o pagamento ao Termo de Recebimento Definitivo.

Tal previsão contraria a lógica do contrato de obra, esvazia o instituto da medição como forma de liquidação da despesa e conflita com os próprios subitens 24.10 e 24.11, que admitem pagamentos progressivos até o limite de 90% do valor contratual antes do recebimento definitivo.

— Recomenda-se a adequação da Cláusula 27, de modo a **explicitar que os pagamentos decorrerão das medições regularmente atestadas**, permanecendo apenas a retenção final prevista para liberação após o Recebimento Definitivo.

ANÁLISE DOS SUBITENS 35.1 E 35.2

Verifica-se que os subitens 35.1 e 35.2 tratam de matéria correlata, ambos regulamentando a dispensa de formalidades cartoriais, com fundamento no art. 3º da Lei Federal nº 13.726/2018, diferenciando-se apenas quanto à natureza da formalidade (reconhecimento de firma e autenticação de documentos).

Recomenda-se, por técnica normativa e racionalização do instrumento convocatório, a aglutinação dos subitens, de modo a concentrar em uma única cláusula a dispensa de reconhecimento de firma e de autenticação de documentos, preservando-se integralmente o conteúdo legal aplicável.

Redação unificada sugerida (se quiser retificar no edital)

“35.1. Ficam dispensados o reconhecimento de firma e a autenticação de documentos previstos neste instrumento convocatório, nos termos do art. 3º, incisos I e II, da Lei Federal nº 13.726/2018, mediante:

- I – confronto da assinatura com aquela constante de documento de identidade do responsável ou representante legal, ou assinatura na presença do agente público, com lavratura de autenticidade no próprio documento;
- II – apresentação do documento original para conferência do conteúdo da cópia.”

ANÁLISE JURÍDICA - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E SUBCONTRATAÇÃO



A presente análise examina a regularidade das exigências de qualificação técnica (técnico-profissional e técnico-operacional) e das regras de subcontratação, à luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, diante dos seguintes elementos extraídos do edital e anexos:

- 1 - licitação estruturada como objeto único (Concorrência pública de R\$ 9.689.517,71: construção do anexo da Câmara de Macaé);
- 2 - previsão geral de subcontratação limitada a 49% do valor contratado (folha 294);
- 3 - redação divergente no Anexo VIII, subitem 7.4.3 (folha 364), vedando a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo ($\geq 4\%$);
- 4 - inclusão do sistema fotovoltaico como parcela de maior relevância, embora orçado em R\$ 116.696,80, valor inferior a 4% do valor global;
- 5 - limitação da qualificação técnico-profissional às parcelas de maior relevância técnica (item 12.3.4 - fls. 241).

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece rol taxativo dos documentos de qualificação técnica, distinguindo claramente:

- a) qualificação técnico-profissional, vinculada ao profissional indicado (inciso I);
- b) qualificação técnico-operacional, vinculada à empresa licitante (inciso II).

O §1º do art. 67 dispõe que:

“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% do valor total estimado da contratação.”

O edital restringe a capacitação técnico-profissional às parcelas de maior relevância técnica, conforme memorial descritivo. Tal previsão, em tese, não viola o art. 67, inciso I e §1º, uma vez que a lei autoriza a limitação às parcelas de maior relevância.

Todavia, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consolidada, dentre outros precedentes, na Súmula nº 263, estabelece que a qualificação técnico-profissional deve estar vinculada à natureza predominante do objeto, focando nas parcelas de maior relevância e valor significativo, guardando proporcionalidade com a complexidade e a dimensão da obra ou serviço. Exige-se, ainda, que a Administração identifique o núcleo técnico essencial do objeto, de modo a evitar exigências desproporcionais ou restritivas à competitividade.

Assim, quando a Administração elege **múltiplas parcelas especializadas** (fundações profundas, BIM e sistema fotovoltaico) como de “maior relevância” dentro de um **objeto único**, surge o risco de se exigir, na prática, que o profissional indicado detenha experiência ampla e fragmentada em diversas especialidades técnicas.



Inclusão do sistema fotovoltaico como parcela de maior relevância

Consta no processo a classificação do sistema de geração de energia fotovoltaica como parcela de maior relevância técnica, para fins de exigência de qualificação específica, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

De fato, o valor orçado para o referido sistema (aproximadamente 1,2% do total) o exclui do enquadramento objetivo como "parcela de valor significativo", que a lei fixa em patamar igual ou superior a 4%. Contudo, a mesma legislação faculta à Administração a utilização de um critério alternativo, de natureza discricionária: a "maior relevância técnica".

Essa faculdade decorre da própria redação do dispositivo, que utiliza a conjunção "ou", estabelecendo uma clara alternativa entre o critério objetivo de valor e o critério subjetivo de relevância. A jurisprudência pátria tem consolidado o entendimento de que a importância de uma parcela não se esgota em seu percentual financeiro. Conforme já decidiu o Tribunal de Justiça de Mato Grosso, "a relevância técnica não se mede apenas pelo valor financeiro, mas também pela importância do serviço para a execução do objeto" (TJ-MT, AI 10288578520258110000). Trata-se, portanto, do exercício da chamada discricionariedade técnica, na qual a Administração avalia a criticidade de um componente para o sucesso do projeto.

A utilização dessa faculdade, entretanto, não é um cheque em branco. Para que a decisão administrativa seja legal e resista a eventuais questionamentos, ela deve estar amparada em um pilar fundamental do Direito Administrativo: o dever de motivação. A discricionariedade conferida ao gestor deve ser exercida de forma explícita, coerente e tecnicamente fundamentada, com todos os seus pressupostos devidamente registrados nos autos do processo.

O papel desta Procuradoria não é o de avaliar o mérito técnico da decisão, mas sim o de controlar sua legalidade, verificando se a motivação apresentada é suficiente para justificar o ato. Na ausência de tal motivação, o ato se torna juridicamente frágil.

Dessa forma, para que a classificação do sistema fotovoltaico como parcela de maior relevância técnica seja sustentável, é imprescindível que o setor técnico competente elabore e junte aos autos um parecer ou nota técnica circunstanciada, que demonstre, de forma inequívoca, por que este item é considerado crítico e essencial para o objeto da contratação.

A título de orientação, e com base na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas, a justificativa técnica deve abordar, no mínimo, os seguintes pontos:

1) **Complexidade e Integração:** Detalhar se a instalação do sistema fotovoltaico demanda uma integração complexa com outros sistemas da edificação (elétrico, estrutural, de automação), exigindo um conhecimento técnico que transcende o de uma obra civil comum.

2) **Riscos Operacionais e de Segurança:** Explicar os riscos associados a uma execução inadequada. Por exemplo: uma instalação mal dimensionada ou executada pode



comprometer a segurança estrutural do telhado, gerar riscos de incêndio, ou afetar a estabilidade e a qualidade do fornecimento de energia para toda a edificação?

3) **Essencialidade para os Objetivos do Contrato:** Demonstrar se o sistema é um mero acessório ou se ele é parte integrante e essencial de um conceito maior para o projeto (ex: obtenção de certificação de sustentabilidade, cumprimento de metas de eficiência energética, garantia de autonomia operacional do prédio).

4) **Distinção de Precedentes (Distinguishing):** Justificar por que o tratamento dado no presente certame difere do adotado no Processo nº 1017/2021. A área técnica deve apontar as diferenças de escopo, complexidade ou finalidade entre os dois projetos que tornam a exigência de qualificação necessária agora, mas não no passado.

Pelo exposto, esta Procuradoria conclui que a legislação de regência (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021) prevê a possibilidade de que um item seja enquadrado como de "maior relevância técnica", independentemente de seu valor percentual sobre o total do contrato.

A concretização de tal enquadramento, contudo, é um ato de natureza eminentemente técnica, cuja validade jurídica está estritamente condicionada à existência, nos autos, de uma motivação formal, robusta e circunstanciada, elaborada pelo setor competente. A função deste órgão jurídico não é validar as razões técnicas, mas sim atestar que o ato discricionário foi devidamente motivado, em respeito aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da publicidade.

Na ausência de tal fundamentação, qualquer exigência de qualificação técnica para itens de baixo valor se torna juridicamente precária e vulnerável a questionamentos, por potencial restrição indevida à competitividade.

Sendo assim, para garantir a segurança jurídica da decisão a ser tomada pelo gestor e a plena legalidade do certame, recomenda-se, em caráter de diligência, a remessa dos autos ao setor técnico responsável para que, caso entenda pela essencialidade do item, formalize seu posicionamento por meio de nota técnica fundamentada, abordando os critérios de complexidade, riscos e integração sistêmica que justificam a medida.

Divergência interna do edital quanto à subcontratação

Ao proceder à análise jurídica do Edital de Concorrência Pública e do respectivo Projeto Básico, especialmente no que se refere às disposições relativas à subcontratação, constata-se uma incongruência normativa com potencial repercussão sobre a competitividade e a legalidade do certame. Tal circunstância demanda um posicionamento claro da Administração para garantir a segurança jurídica dos licitantes.

A contradição normativa interna é manifesta, pois, enquanto o edital prevê, como regra geral, a possibilidade de subcontratação de até 49% do valor contratado (fl. 294), o Projeto Básico (Anexo VIII, item 7.4.3, fl. 364) veda expressamente a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo.



Diante do exposto, é necessário definir como se harmonizarão as disposições do edital e do Projeto Básico, afastando dúvidas sobre a real extensão da subcontratação admitida e garantindo premissas seguras aos licitantes. Recomenda-se, portanto, diligência ao setor técnico para indicar, de forma circunstanciada, o escopo efetivo da subcontratação permitida e as razões que justificam a vedação prevista no Projeto Básico, assegurando coerência interna e previsibilidade aos participantes.

ERRO MATERIAL

Subitem 7.1.4. - Erro material: "Secretaria Municipal Adjunta de Serviços Públicos". **Recomenda-se a retificação** para "Câmara Municipal de Macaé".

Subitem 12.3.6.4 faz referência aos subitens 12.2.7.9 e 12.2.7.10. Inexistentes no edital. Assim, deve-se proceder a revisão para que retifique a referência feita ou se for o caso, proceda-se a supressão.

Subitem 12.3.7.4 faz referência "lotes/itens". Como a licitação vai ter único item, convém a **retificação do subitem**.

Subitem 12.3.15.3 faz referência ao art. 9º, da Lei nº 8.666/93, lei esta revogada pela Lei nº 14.133/2021, **Retificar ou suprimir**.

Subitem 13.7.2 - Apólices devem indicar a "Prefeitura de Cantá".

O edital da Câmara de Macaé está exigindo apólice e "indicando expressamente a Prefeitura Municipal de Cantá como beneficiária". **Isso demonstra vício formal grave**, risco de impugnação imediata por parte dos futuros licitantes e risco de suspensão do certame para sanar.

Logo, **recomenda-se a correção para Câmara Municipal de Macaé**.

Subitem 13.10. - **Retificar** o termo "Município" para "Câmara Municipal de Macaé".

Subitem 17, folha 251, a numeração de demais itens, pois na folha 253, voltou a ser numerado os subitens como sendo 16.7.2. até 16.10 com posterior criação de novo item 17, folha 254.

Subitem 20.1. Verificar se o local é realmente a Tesouraria ou se é a contabilidade.

Subitem 25.2. Retificar a numeração da Lei nº 14.133/21 citado no final do parágrafo.

Subitem 30.3.1. Não existe o subitem 29.2.4, suprimir ou retificar, caso possível.

Subitem 35.7.5. Não existe este Departamento na redação da lei de estruturação desta Casa Legislativa. Retificar para Diretoria de Licitações e Contratos.



Encerrada a análise do instrumento convocatório, especialmente quanto à sua conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, passa-se, a seguir, à apreciação da minuta contratual, com vistas à verificação de sua aderência às disposições editalícias, à legislação vigente e aos princípios que regem a Administração Pública, bem como à identificação de eventuais ajustes necessários sob o prisma da legalidade.

DA ANÁLISE JURÍDICA DA ESTIMATIVA DE VALORES DA CONTRATAÇÃO (ART. 23 DA LEI 14.133/21)

A estimativa do valor da contratação foi elaborada com base em: planilha orçamentária onerada, BDI onerado, Memorial de cálculo, Catálogo de Referência da EMOP/RJ, com data-base abril de 2025, conforme documentos constantes às folhas 49 a 105 do processo administrativo, tendo sido integralmente elaborada e subscrita por profissional legalmente habilitado, a saber: Daniel Pontes Ferraz, Engenheiro Civil, CREA/RJ nº 2013124692, Matrícula 6533-1, responsável pelos projetos de Engenharia da Câmara Municipal de Macaé.

A análise da correção técnica dos quantitativos, da adequação das composições de custos, da estrutura do BDI, da aderência aos parâmetros da EMOP/RJ, bem como da compatibilidade entre preços unitários, produtividade, insumos e metodologia de cálculo, constitui matéria técnica de engenharia, estranha ao campo de especialização jurídica.

Nesse contexto, não compete ao órgão jurídico reavaliar OS quantitativos informados ou, revisar composições de custos, aferir produtividade, coeficientes técnicos ou índices de mercado, bem como, validar metodologia de cálculo do orçamento de engenharia.

Tal atuação extrapolaria o controle de legalidade e configuraria indevida incursão em juízo técnico especializado, em afronta ao princípio da segregação de funções e à responsabilidade técnica profissional.

Nos termos da legislação profissional aplicável e da Lei nº 14.133/2021, a responsabilidade pela exatidão dos quantitativos, adequação das composições de preços, correção da metodologia adotada, compatibilidade do orçamento com o Projeto Básico, fidedignidade das informações técnicas prestadas é exclusivamente do profissional técnico que elaborou e subscreveu a estimativa, o qual responde nos âmbitos.

A atuação desta Procuradoria limita-se, portanto, à verificação de que a estimativa de valores foi formalmente elaborada, há identificação do responsável técnico e foi utilizada fonte oficial de referência (EMOP/RJ), contando: memorial de cálculo e Projeto Básico, ou seja, o procedimento observa os arts. 6º, XXV, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021.

Registre-se, por fim, que eventuais questionamentos futuros quanto a sobrepreço, subavaliação, inadequação de composições ou inconsistências técnicas deverão ser analisados à luz das informações técnicas prestadas pelo setor competente e pelo profissional legalmente habilitado que subscreveu o orçamento, não se podendo imputar ao órgão jurídico responsabilidade por matérias que escapam à sua esfera de conhecimento especializado.



DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E ADEQUAÇÃO DA DESPESA

Consta dos autos documentação emitida pela área técnica competente (Diretoria de Contabilidade), notadamente:

- 1) Ofício de contingência orçamentária referente ao Processo nº 477/2025;
- 2) Demonstrativo de reserva orçamentária, com indicação da classificação funcional-programática, natureza da despesa e saldo reservado;
- 3) Declaração de Adequação da Despesa, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com menção expressa à compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e os limites fiscais aplicáveis.

Verifica-se que foi promovida reserva inicial de R\$ 500.000,00 para o exercício financeiro vigente, com expressa indicação de que o saldo remanescente será oportunamente reservado em exercícios subsequentes, conforme autoriza o art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, tratando-se de despesa plurianual decorrente de obra pública.

A declaração subscrita pelo responsável técnico da área contábil atesta, ainda, que a despesa:

- 1) não compromete os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 2) não afeta os percentuais constitucionais do art. 29-A da Constituição Federal;
- 3) encontra-se amparada pela dinâmica orçamentária do Poder Legislativo Municipal, considerando a regularidade dos repasses e o histórico de superávits.

Ressalte-se que a análise realizada por esta Procuradoria limita-se ao controle de legalidade formal, consistente na verificação:

- a) da existência de dotação ou reserva orçamentária;
- b) da compatibilidade da despesa com o PPA, LDO e LOA;
- c) da observância às exigências do art. 16 da LRF e da legislação correlata.

A correção dos valores, a suficiência da reserva, a programação financeira, bem como eventuais impactos futuros no fluxo orçamentário, inserem-se no âmbito técnico-contábil, sendo de responsabilidade exclusiva do setor competente que subscreve os documentos constantes dos autos.

Nesse sentido, não compete ao órgão jurídico proceder à reavaliação técnica dos dados contábeis apresentados, tampouco substituir o juízo técnico do profissional habilitado, limitando-se a reconhecer a regularidade formal da instrução orçamentária do processo.



Diante da documentação acostada, resta formalmente atendida a exigência de disponibilidade orçamentária, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Complementar nº 101/2000, cabendo à área contábil a responsabilidade técnica pelas informações prestadas, limitando-se a análise jurídica ao controle de legalidade do procedimento.

MINUTA DO CONTRATO (ARTS. 89 A 95 DA LEI 14.133/21)

Objeto: serviço x obra (cabecçalho e cláusula 1)

Cabecçalho:

✓
"CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE OBRA DE ENGENHARIA..."

Essa expressão é tecnicamente imprecisa à Luz do art. 6º. A Lei 14.133 distingue obra e serviço de engenharia. "Serviços de obra" é híbrido e pode gerar discussão.

✓ ✓
Cláusula 1.1 e 1.2: Falam em "objeto" e "finalidade" genéricos, mas o contrato é para execução de obra de engenharia (construção do anexo).

Sugestão de correção de linha geral:

Definir o objeto como:

"execução de obra de engenharia consistente na construção do anexo da Câmara Municipal de Macaé (...), conforme projeto básico/termo de referência".

Evitar, ao longo do contrato, a expressão "prestação de serviços", salvo quando se referir a serviços acessórios (projetos complementares, gerenciamento, etc.). Hoje o texto mistura "obra" e "serviços" o tempo todo.

Isso é importante para manter a coerência com o edital e o projeto básico (princípio da vinculação).

✓
Cláusula 2.4 – Pagamento só após "Termo de Recebimento Definitivo"

"... em 30 dias, contados da emissão do Termo de Recebimento Definitivo dos materiais/serviços."

Para obra, o usual (e mais equilibrado) é pagamento por medição, contado da apresentação da nota fiscal, conforme já apontado na análise do edital, após o recebimento provisório/aresto da medição, não apenas após o recebimento definitivo.

Condicionar toda a remuneração ao recebimento definitivo é muito gravoso e não dialoga bem com o regime de medição e fluxo de caixa da obra.

A própria minuta depois trata de medições mensais (cláusula 25). Fica incoerente.

32
✓



Recomenda-se, ajustar o marco do pagamento para: "a partir do atesto da medição/notas fiscais", respeitando o prazo de 30 dias.

Cláusula 2.16 - Redação truncada

"CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ MUNICÍPIO DE MACAÉ"

Erro material de redação, convém corrigir.

Cláusula 4 - Início do exercício financeiro (carência de mora)

"não se configurará mora da CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ nos 02 (dois) primeiros meses do exercício, ficando-lhe facultado o pagamento sem encargos moratórios até o terceiro mês"

Essa cláusula funciona como um "perdão de mora" automático para a Administração no início do ano. A Lei 14.133/21 não autoriza criar "janela de inadimplemento sem encargos" dessa forma. A mora decorre do não pagamento no prazo contratual; afastá-la por cláusula genérica é bastante questionável, pois fere o equilíbrio econômico-financeiro e o princípio da boa-fé.

Recomenda-se suprimir ou, no mínimo, restringir a cláusula, senão ela vira um ponto fraco do contrato em eventual controle.

Cláusula 5.1 - Prorrogação condicionada à fiscalização

"podendo ser prorrogado, desde que devidamente justificado e aceito pela fiscalização"

A prorrogação é ato do Contratante/Autoridade competente, não "da fiscalização". A fiscalização emite parecer, mas quem decide é a autoridade.

Ajustar para: "...desde que devidamente justificado e autorizado pela autoridade competente".

Cláusula 6.5 - Precisão envolvendo "ata de registro de preços"

"... após a assinatura da ata de registro de preços, do contrato..."

A contratação é uma concorrência de obra, não um registro de preços.

Fica incoerente com o edital e pode causar dúvida de interpretação.

Ajustar para tratar apenas de contrato (sem "ata de registro de preços").

Cláusula 9.5 - Remissão à Lei 8.666/93



"... com as atribuições do Art. 67 parágrafos 1º e 2º da Lei nº 8.666/93..."

Problema grave: a 8.666/93 foi revogada e o contrato é expressamente regido pela Lei 14.133/21. Deve-se remeter aos dispositivos equivalentes da 14.133 (fiscalização e gestão do contrato).

Além disso, em vários pontos: O texto chama o sujeito de "Município de Macaé", outros de "Câmara Municipal". O contratante é a Câmara, pessoa jurídica distinta; convém manter uniformidade para evitar confusões de legitimidade.

Cláusula 12.5 - "descredenciamento no SicaF"

O SICAF é sistema federal. A Câmara não tem ingerência direta sobre ele.

Para sanções de âmbito municipal, mais compatível seria vincular a cadastros próprios e ao registro no PNCP.

Sugestão: adequar a cadastro e registro aplicáveis ou algo que exista de fato na administração municipal.

Cláusula 12.7 - "Coordenadoria Geral de Contratos"

Não há essa Coordenadoria na estrutura da administração. Retificar.

Cláusula 17 - "Termo de Referência"

Não foi elaborado termo de referência neste processo. O TR foi substituído por Projeto Básico. Logo, esta cláusula deve ser retificada.

Cláusula 18 - Erro de numeração

Sob o título:

"CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - ALTERAÇÕES DO CONTRATO"

Os itens estão numerados como 16.1 e 16.2, não 18.x.

É erro material simples, mas convém ajustar para evitar confusão.

Cláusulas 23, 24 e 25 - Recebimento, fiscalização e medições

Em geral, estão alinhadas com a lógica de obra (medições, as built, cronograma físico-financeiro), mas há alguns pontos formais que devem ser analisados pelo corpo técnico.

Duplicidade:



A Cláusula 11 já trata de gestão/fiscalização e a Cláusula 24 volta ao tema, com mais detalhes. Isso não é ilegal, mas o texto fica repetitivo e potencialmente contraditório se alguma obrigação divergir.

Cláusula 24.1: atribui a fiscalização ao “Município de Macaé”, mas o contratante é a Câmara.

Retificar.

Cláusula 25.6: detalha medições de transporte com referência a velocidades etc – é bem específico; precisa ver se está alinhado com o orçamento e projeto básico, para não virar obrigação descolada dos documentos técnicos.

Cláusulas 26.1. “Autoridade Máxima do Município”

Retificar o termo, pois trata-se de erro material. Deve ser substituído de forma que contemple a autoridade desta Câmara Municipal.

Cláusula 27.7 – Código de ética da Secretaria Adjunta de Licitações (Executivo)

“código de ética e integridade da Secretaria Municipal Adjunta de Licitações e Contratos...”

A contratante aqui é a Câmara Municipal, órgão do Legislativo, com autonomia própria.

Vincular o contratado a código de ética de secretaria do Executivo pode ser defensável se houver previsão normativa, mas é, no mínimo, estranho e pode ser questionado por vício de competência.

Cláusula 26.1.1 Da Ilegalidade Da Exigência De Propriedade Dos Equipamentos

Redação analisada

“Os equipamentos utilizados nos serviços (tais como veículos e máquinas) devem ser de propriedade da empresa contratada, comprovada através de seu registro.”

A cláusula impõe como condição obrigatória que os equipamentos sejam de propriedade da contratada, o que: restringe indevidamente a competitividade do certame, exclui soluções lícitas e usuais no mercado de obras públicas (locação, comodato, leasing, cessão, subcontratação acessória), além de violar os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/2021 não autoriza a exigência de propriedade dos equipamentos como regra geral.



Não há dispositivo legal que autorize exigir que máquinas e veículos sejam próprios, salvo situações excepcionais, que demandariam justificativa técnica específica, inexistente no caso.

A cláusula 26.1.1, ao exigir que os equipamentos sejam de propriedade da contratada, extrapola os limites legais, configurando restrição indevida à competitividade, devendo ser retificada.

Redação recomendada (juridicamente adequada):

“26.1.1. Os equipamentos utilizados na execução dos serviços (tais como veículos e máquinas) deverão estar disponíveis para uso pela contratada, em condições adequadas de operação e segurança, admitida sua propriedade, locação, arrendamento, comodato ou qualquer outra forma lícita de disponibilização, devendo ser comprovada quando solicitado pela fiscalização.”

Recomenda-se a retificação da cláusula 26.1.1 da minuta contratual, porquanto a exigência de que os equipamentos sejam de propriedade da contratada configura restrição indevida à competitividade, não amparada pela Lei nº 14.133/2021. A legislação exige apenas a comprovação da disponibilidade dos meios necessários à execução do objeto, admitidas formas lícitas como locação ou cessão, razão pela qual se propõe a adequação da redação.

Cláusula 27.7 – Suprimir.

DOS ANEXOS

Anexo XII

Retificar o texto do anexo XII, onde faz referência a Lei nº 8.666/93, substituindo pela redação correta pela Lei nº 14.133/21.

Anexo XIII

Retificar a expressão “Comissão Permanente de Licitação” adequando a redação com a Portaria nº 137/2025.

Anexo XVIII

Retificar o objeto contido no anexo.

DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Na forma do artigo 54, caput e §1º, e do art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, alerta-se para a obrigatoriedade de divulgação e manutenção da íntegra do edital de licitação e de seus



anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação do extrato no Diário Oficial do Município.

DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SOLICITAÇÃO E DE JUNTADA DAS AUTORIZAÇÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS PERTINENTES

Da análise dos autos, verifica-se que não consta documentação que comprove a solicitação, tampouco a efetiva juntada, das autorizações e certidões urbanísticas e ambientais usualmente exigidas para a execução de obras de construção civil, tais como alvará de construção, licenciamento ambiental ou declaração de dispensa, bem como eventuais anuências correlatas, a depender das características e da localização da obra que será realizada.

Ressalte-se que a exigência ou dispensa dessas autorizações não é automática, devendo ser analisada à luz da legislação urbanística e ambiental aplicável, do porte da obra e de seu potencial impacto. Todavia, a inexistência, nos autos, de qualquer registro formal acerca da solicitação, da dispensa ou da fase prevista para obtenção dessas licenças compromete a completude da instrução processual e dificulta a verificação da regularidade do empreendimento sob os aspectos urbanístico e ambiental.

Embora seja juridicamente admissível que determinadas licenças sejam obtidas em momento posterior à fase licitatória e anterior ao início da execução da obra, tal circunstância deve estar expressamente justificada e documentada no processo administrativo, o que, no caso concreto, não se verifica até o presente momento.

Diante disso, **recomenda-se**, como medida de cautela e de saneamento do processo, que a unidade técnica competente:

- 1) verifique a exigibilidade das autorizações urbanísticas e ambientais aplicáveis à obra;
- 2) promova a solicitação formal das certidões e licenças pertinentes, quando exigíveis, ou,
- 3) junte aos autos manifestação técnica fundamentada que ateste eventual dispensa, indicando a base legal e o órgão competente;
- 4) registre expressamente a fase procedimental em que tais autorizações deverão ser obtidas, antes do início da execução contratual.

Tais providências visam reforçar a legalidade, a segurança jurídica e a regularidade do procedimento, prevenindo riscos de paralisação da obra, responsabilizações futuras e apontamentos por órgãos de controle.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ressalvados exclusivamente o juízo de conveniência e oportunidade da Administração e os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários, que não se inserem no âmbito de atuação desta Procuradoria Jurídica, e à vista da documentação regularmente juntada aos autos, conclui-se pela



CÂMARA
MUNICIPAL DE MACAÉ

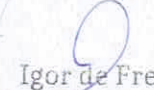
Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6.081 de 21/11/2011



regularidade jurídica do procedimento, desde que observadas as recomendações consignadas no presente parecer, ou, quando não acatadas, devidamente motivadas nos autos pela autoridade competente. Nessas condições, opina-se favoravelmente à aprovação da minuta do edital e de seus anexos, bem como à validação jurídica do feito, para o regular prosseguimento do Processo nº 477/2025, na modalidade Concorrência Pública para execução de obra de engenharia, a ser realizada presencialmente, com inversão de fases.

Macaé, 16 de dezembro de 2025.


Eliano dos Santos Cardoso
Consultor Jurídico
Mat. 4505-5 / CMM


Igor de Freitas Bastos
Procurador Especial
Mat. 3376-6 / CMM


Alfredo Tanos Filho
Procurador Geral
Mat. 4491-1 / CMM