Processo em Referência n.º: *0006/2026*
Origem: *Diretoria de Contratação e Compras*
Modalidade: *Concorrência Eletrônica n.º. 0001/2026*
Objeto: *Contratação de instituição especializada para planejar, organizar e executar concurso de provas e títulos, incluindo elaboração de provas inéditas, logística e aplicação, correção, recursos, publicações oficiais e dossiê final auditável.*
Anexos: *Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Pesquisa de Preços, Certidão de Crédito Orçamentário, Minutas do Edital e do Contrato, Checklist do Controle Interno.*

PARECER

EMENTA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. DEFINIÇÃO DO OBJETO. SERVIÇOS. ASPECTOS JURÍDICOS ANALISADOS. PLANEJAMENTO. REGULARIDADE. MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO. APROVAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

- DO RELATÓRIO:

Recebi em 27/01/2026;

Vistos etc.

Trata-se de procedimento administrativo de natureza licitatória que objetiva a contratação de instituição especializada para planejar, organizar e executar concurso de provas e títulos, incluindo elaboração de provas inéditas, logística e aplicação, correção, recursos, publicações oficiais e dossiê final auditável, conforme detalhamento constante no ETP e no TR.

Foi eleita a modalidade concorrência eletrônica.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:
- Documento de Formalização de Demanda (DFD) de fls. 10/13;

- Estudo Técnico Preliminar (ETP) de fls. 15/25;
- Termo de Referência (TR) de fls. 27/46;
- Certidão de Crédito Orçamentário de fls. 47;
- Pesquisa de Preços/Composição de Custos de fls. 50/55; e
- Minutas do Edital e do Contrato de fls. 56/104.

É o relato, passo a opinar.

- DA APRECIAÇÃO JURÍDICA:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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

No mesmo sentido dispõe o artigo 21, da Lei Municipal nº 622, de 06 de novembro de 2023, que regulamenta NLLC no âmbito deste Município:

> Art. 21. Após ser certificada a disponibilidade e a previsão orçamentária, os autos serão enviados ao Órgão Jurídico para realização do controle prévio de legalidade da contratação nos termos deste artigo e do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.
> § 1º Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, ao final da fase preparatória, serão submetidos à análise jurídica pela Órgão Jurídico.
> § 2º Concluída a análise pelo Órgão Jurídico nos termos deste artigo, não será objeto de nova submissão a minuta de edital, de contrato ou de ARP que seja alterada por força de correção de erros materiais, de reprodução textual de atos normativos e demais ajustes redacionais que não representem alteração substancial de conteúdo.
> § 3º Após a análise jurídica os autos serão remetidos para assinatura do edital pelo órgão demandante que, após, serão conclusos para o agente de contratação.

Como se pode observar dos dispositivos legais supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, orientação que aproveita, perfeitamente, esta atuação consultiva municipal:

> Enunciado BPC nº 7: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

DOS LIMITES E INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA:

No presente caso, o valor estimado da contratação é de R$ 420.281,88 (quatrocentos e vinte mil, duzentos e oitenta e um reais e oitenta e oito centavos) e o órgão demandante declarou que o serviço a ser contratado constitui atividade de custeio.

Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

A Lei Federal n.º 14.133/2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do artigo 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do artigo 18 que, por sua vez, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
> V - a elaboração do edital de licitação;
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
> VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o

planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados:

Estudo Técnico Preliminar – ETP:

No presente caso, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado pela Secretaria de Administração de fls. 15/25. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no artigo 18, parágrafo 1º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Descrição da Necessidade da contratação:

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no artigo 18, inciso I e parágrafo 1º, inciso I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de

levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o artigo 18, parágrafo 1º da Lei Federal n.º 14.133/2021, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo, portanto, ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa para recomposição e ampliação do quadro efetivo, indicando risco de descontinuidade de serviços essenciais se o provimento não ocorrer tempestivamente, conforme consta no ETP já citado e no TR de fls.27/46.

Levantamento de Mercado:

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a

necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Por exemplo, no âmbito da Administração Federal, o artigo 9º, inciso III, alíneas "*a*" à "*d*" da Instrução Normativa Seges/ME n.º 58, de 8 de agosto de 2022, do Ministério da Economia, indica algumas opções para realizar essa busca e o artigo 12 estabelece que "os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração."

Já o artigo 44 da Lei Federal n.º 14.133/2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, inciso I e 18, inciso VIII, da mesma lei, aqui regulamentada pelo disposto no artigo 11 da Lei Municipal nº 622, de 06 de novembro de 2023.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão demandante realizou a busca por soluções de mercado, tendo justificado, a opção adotada como a solução mais adequada à necessidade administrativa, conforme TR de fls. 27/46, elaborada em consonância com o ETP de fls. 15/25.

Definição do Objeto:

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para

então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Sendo assim, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o artigo 18, *caput*, da Lei Federal n.º 14.133/2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do artigo 1º da Lei Federal n.º 4.150/1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

Quantitativos Estimados:

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha

da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o artigo 47 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, dispõe que os serviços atenderão os princípios da padronização e do parcelamento, devendo tal regra ser observada no caso concreto.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos ac6erca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, a qual foi justificada adequadamente a quantidade pretendida com base em evidências externas: cotações e páginas públicas de clínicas ocupacionais (arquivadas).

Parcelamento do objeto da contratação:

Via de regra, a Administração Pública deve atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 47, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> (...)
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.".
> (...)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no parágrafo 1º do citado artigo 47:

> § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:
> I - a responsabilidade técnica;
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.
> § 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

> SÚMULA TCU 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.

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

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

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

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

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos parágrafos 1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

> § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.
> § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

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

No caso concreto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração opta por não parcelar o núcleo do objeto (elaboração, custódia, aplicação e correção), pois a fragmentação rompe a cadeia de responsabilidade e

amplia risco de vazamento, a unicidade favorece interoperabilidade entre planejamento, TI, logística e correção. A gestão por uma única contratada é proporcional ao porte e à criticidade.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no inciso III do artigo 23, parágrafo 1º da Lei Federal n.º 14.133/2021, materializada em documento que busca observar as exigências da Lei Municipal nº 622, de 06 de novembro de 2023, levando em consideração o preço obtido na composição de custos e formação de preços.

DO TERMO DE REFERÊNCIA:

Quanto a análise do termo de referência, faz-se importante salientar que o exame se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, em relação a esses partiremos de que o responsável pela sua elaboração se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua elaboração e para sua adequação as necessidades da administração, observando os requisitos técnicos e legais.

O termo de referência é um documento fundamental em uma licitação para execução de serviços. Ele é elaborado pela administração pública e tem como objetivo detalhar as especificações técnicas e os requisitos necessários para a execução do serviço.

Segundo a definição trazida pelo art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o termo de referência é um documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

> XXIII - (...)
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária.

Importante destacar que, segundo o dispositivo supra, o termo de referência deve conter no mínimo, entre outros elementos: a definição do objeto; a fundamentação da contratação; a definição clara do prazo de execução do objeto; e os demais dados técnicos de seleção da contratada necessários à caracterização da solução. Assim o TR, se esculpido conforme o Art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/21, caracteriza-se por ser um documento idôneo e, portanto, não cabível de análise jurídica. Além disso, conforme mencionado alhures, deve contemplar todos os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, sob pena de ser considerado incompleto.

No que diz respeito ao Termo de Referência é possível observar que o mesmo foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

DAS CONDIÇÕES DE AQUISIÇÃO E PAGAMENTO SEMELHANTE ÀS DO SETOR PRIVADO:

De acordo com o artigo 40, inciso I, da Lei Federal n.º 14.133, na fase de planejamento da contratação a Administração deve cuidar para que o planejamento de compras e serviços considere condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, devendo tal cautela ser demonstrada ou certificada nos documentos de planejamento.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, estipulando que o pagamento, ocorrerá da seguinte maneira, “os pagamentos ocorrerão mensalmente, por medição atestada pelo Fiscal, em até 30 dias após a liquidação, mediante apresentação de NF-e, relatórios e evidências exigidas”.

DA MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA:

Com base na exigência do artigo 18, inciso VIII, da Lei Federal n.º 14.133/2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

a) modalidade de licitação;
b) critério de julgamento;
c) modo de disputa; e
d) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que se optou pela Concorrência do tipo melhor técnica e preço. Neste sentido, será contratada empresa que apresentar o melhor preço e atenda aos requisitos de qualificação técnica e jurídica.

DA OBJETIVIDADE DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme artigo 67, parágrafo 1º da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo previsto, conforme artigo 67, parágrafo 2º da Lei Federal n.º 14.133/2021.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no TR e anexos.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Conforme se extrai do *caput* do artigo 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei Federal n.º 8.429/1992, e o artigo 105, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

> **Lei nº 8.429/1992:**
> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
> (...)
> IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
> (...)
> **Lei nº 14.133/2021:**
> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.
> (grifou-se).

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, conforme certidão de fls. 47 dos autos.

DA MINUTA DO EDITAL:

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

DA CLÁUSULA DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS:

O artigo 25, parágrafo 7º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que “não haverá reajuste de preços durante a vigência contratual, vedado índice de reajustamento em sentido estrito. Reequilíbrio econômico-financeiro somente nas hipóteses legais, com demonstração analítica de fato superveniente”.

DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO:

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

DA PUBLICIDADE:

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Boletim Oficial Eletrônico do Município e no Diário Oficial Eletrônico dos Municípios da Paraíba, conforme determinam os art. 54, *caput* e parágrafos 1º e 4º da Lei Municipal nº 622, de 06 de novembro de 2023.

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

DA CONCLUSÃO:

Ante a tudo que exposto foi, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o Parecer.

Camalaú (PB), em 27 de janeiro de 2026.

EMERSON DARIO CORREIA LIMA:82631522400

Assinado de forma digital por EMERSON DARIO CORREIA LIMA:82631522400
Dados: 2026.01.27 14:48:35 -03'00'

Emerson Dario Correia Lima
Advogado Contratado
OAB/PB 9434
(Assinado Eletronicamente conforme
Decreto Municipal n.º. 220/2022, de 19/10/2022).