
PARECER JURÍDICO Nº 206/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Concorrência Eletrônica. Obra de Engenharia. Reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE). Lei Federal nº 14.133/2021. Controle prévio de legalidade. Art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Análise da conformidade jurídica. Possibilidade de prosseguimento do certame.

RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 53, caput e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o presente Processo Administrativo instaurado pelo Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do CREF12/PE, mediante a realização de Concorrência Eletrônica, sob o regime de execução indireta por empreitada por preço global, compreendendo o fornecimento integral de mão de obra, materiais, equipamentos, máquinas, ferramentas, administração local, instalações provisórias, controle tecnológico, ensaios, testes operacionais, licenças, responsabilidades técnicas e todos os demais insumos e serviços necessários à entrega do empreendimento em plenas condições de funcionamento, conforme estabelecido no Projeto Executivo, no Termo de Referência e nos demais documentos que integram a fase preparatória da contratação.

A presente manifestação jurídica tem por finalidade o exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, restringindo-se à análise da conformidade jurídica dos atos e documentos que instruem a fase preparatória da contratação, sem adentrar em aspectos de natureza eminentemente técnica, econômica, orçamentária ou de engenharia, cuja responsabilidade compete aos setores técnicos competentes e aos profissionais legalmente habilitados. A análise compreende, especialmente, o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Projeto Executivo, o Termo de Referência (TR), o orçamento referencial, a memória de cálculo, as composições analíticas de custos, o Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a Declaração da Base de Cálculo do ISSQN do Orçamento Referencial, a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), o Eventograma, o Cronograma Físico-Financeiro, a Matriz de Riscos, as minutas do Edital, do Contrato Administrativo e dos respectivos anexos, com vistas à verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente e com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e pelos órgãos de controle.

Consta dos autos que a necessidade administrativa decorre da insuficiência da infraestrutura atualmente utilizada pelo CREF12/PE para o adequado desempenho de suas competências institucionais. O crescimento das atividades administrativas, o incremento das ações de fiscalização profissional, a ampliação do atendimento aos profissionais registrados e à sociedade, bem como a necessidade de adequação da edificação às normas técnicas de acessibilidade, segurança, desempenho, funcionalidade e conforto justificaram a adoção da solução consistente na execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional da sede da Autarquia, visando proporcionar melhores condições de funcionamento,

assegurar maior eficiência administrativa, preservar o patrimônio público e garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos prestados.

Verifica-se que a fase preparatória da contratação foi estruturada em observância ao modelo de governança e planejamento instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, sendo instruída com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Projeto Executivo completo, Termo de Referência, orçamento referencial elaborado a partir de referenciais oficiais, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma, Matriz de Riscos, declaração da metodologia de composição do ISSQN incidente no BDI, além das minutas do Edital, do Contrato Administrativo e dos respectivos anexos, os quais integram de forma sistemática o processo administrativo e fundamentam a solução adotada pela Administração.

Observa-se, ainda, que a Administração promoveu criterioso planejamento da contratação, procedendo à definição da solução técnica mais adequada ao atendimento do interesse público, à consolidação dos elementos técnicos indispensáveis à licitação da obra, à elaboração dos documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e à compatibilização entre os projetos, especificações técnicas, orçamento estimativo, matriz de riscos e condições de execução contratual, buscando assegurar a adequada caracterização do objeto, a competitividade do certame, a exequibilidade das propostas e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em consonância com os princípios da legalidade, do planejamento, da eficiência, da motivação, da economicidade, da transparência, da segurança jurídica, da segregação de funções, da governança e do interesse público.

É nesse contexto que compete a esta Assessoria Jurídica proceder ao exame da regularidade jurídica da fase preparatória da contratação, verificando a conformidade dos documentos que instruem os autos com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, sem substituir a avaliação técnica realizada pelos setores competentes, limitando-se ao controle de juridicidade dos atos administrativos submetidos à apreciação jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

Passa-se à análise jurídica.

FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Da Finalidade, Natureza e Alcance do Controle Jurídico Preventivo

A presente manifestação jurídica é emitida em observância ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade da fase preparatória do procedimento licitatório destinado à contratação de empresa especializada para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), mediante Concorrência Eletrônica, sob o regime de execução indireta por empreitada por preço global.



A atuação desta Assessoria Jurídica insere-se no modelo de governança das contratações públicas instituído pela Lei nº 14.133/2021, cuja finalidade consiste em conferir segurança jurídica ao processo decisório, prevenir ilegalidades, identificar riscos jurídicos relevantes, promover a conformidade normativa dos atos administrativos e contribuir para a adequada tutela do interesse público, mediante atuação consultiva orientada pelos princípios da legalidade, planejamento, eficiência, transparência, motivação, segregação de funções, gestão por riscos e desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse contexto, o parecer jurídico constitui instrumento de assessoramento jurídico da Administração Pública destinado à análise da conformidade dos atos praticados durante a fase preparatória da contratação, não se confundindo com atividade de gestão administrativa nem substituindo as competências legalmente atribuídas aos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação, pela elaboração dos projetos de engenharia, pela definição das especificações técnicas, pela formação do orçamento estimativo, pela gestão de riscos e pela condução do procedimento licitatório.

A função consultiva exercida por esta Assessoria limita-se ao exame da juridicidade dos atos administrativos submetidos à sua apreciação, não abrangendo avaliações de natureza eminentemente técnica, operacional, estrutural, arquitetônica, geotécnica, orçamentária, financeira ou de engenharia, cuja responsabilidade permanece afeta aos profissionais habilitados e às unidades técnicas competentes.

Conforme orientação consolidada da Advocacia-Geral da União, especialmente o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a manifestação jurídica não deve substituir a avaliação técnica da Administração, ressalvada a hipótese de eventual repercussão jurídica decorrente da matéria técnica examinada.

Nessa perspectiva, parte-se da presunção de legitimidade, veracidade e correção técnica dos elementos constantes dos autos, especialmente do Documento de Formalização da Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Projeto Executivo, do Termo de Referência, das memórias de cálculo, das composições analíticas de custos unitários, do orçamento referencial, da composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), do Eventograma, do Cronograma Físico-Financeiro, da Matriz de Riscos e dos demais documentos técnicos elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação, competindo a esta Assessoria apenas verificar sua conformidade sob o aspecto jurídico.

Também não compete ao órgão de assessoramento jurídico promover auditoria sobre a atuação individual dos agentes públicos envolvidos na instrução processual, tampouco substituir os juízos técnicos que fundamentaram a escolha da solução administrativa, cabendo-lhe exclusivamente aferir a compatibilidade do procedimento com a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021, a legislação correlata e os princípios que regem a Administração Pública.

Cumprе registrar, ainda, que o presente parecer possui natureza técnico-jurídica e caráter opinativo, destinando-se a subsidiar a tomada de decisão da autoridade competente, sem caráter vinculante, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União.



Não obstante sua natureza opinativa, as observações e recomendações constantes desta manifestação destinam-se ao fortalecimento da segurança jurídica da contratação, à mitigação de riscos de responsabilização dos agentes públicos e ao aperfeiçoamento da conformidade jurídica do procedimento licitatório, contribuindo para a seleção da proposta mais vantajosa e para a adequada execução do empreendimento público.

1.2. Dos Fundamentos Jurídicos da Contratação

A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições entre os licitantes e possibilite a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia.

Em atendimento ao comando constitucional, foi editada a Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos, estruturando um sistema baseado no planejamento das contratações, na governança pública, na gestão de riscos, na motivação das decisões administrativas, na eficiência da atuação estatal e na obtenção de resultados.

No âmbito específico das obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 atribuiu especial relevância à fase preparatória da contratação, exigindo a adequada demonstração da necessidade administrativa, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Executivo, do orçamento estimativo, da matriz de riscos, do cronograma físico-financeiro e dos demais documentos técnicos indispensáveis à caracterização precisa do objeto e à execução contratual, em observância aos arts. 18, 22, 23, 46, 47, 53 e demais dispositivos aplicáveis.

No caso concreto, verifica-se que a necessidade administrativa foi formalmente demonstrada no Documento de Formalização da Demanda, que evidencia a insuficiência da atual infraestrutura física do CREF12/PE para o adequado desempenho de suas competências institucionais, justificando a contratação das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional da sede da Autarquia como medida indispensável ao fortalecimento da capacidade operacional, à melhoria do atendimento ao público, à observância das normas de acessibilidade e segurança e à preservação do patrimônio público.

Verifica-se, igualmente, que o Estudo Técnico Preliminar examinou as alternativas potencialmente aptas ao atendimento da necessidade administrativa, avaliando aspectos técnicos, econômicos e operacionais da contratação, concluindo, de forma motivada, pela adoção da solução consistente na execução da obra de engenharia, considerada a alternativa mais adequada à satisfação do interesse público.

Sob a perspectiva jurídica, a documentação preparatória revela aderência aos arts. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, evidenciando adequado planejamento da contratação, compatibilização entre os documentos técnicos, identificação dos riscos do empreendimento, definição objetiva do objeto, elaboração do Projeto Executivo, estruturação do orçamento referencial, estabelecimento dos critérios de medição por eventos e formalização das condições de execução contratual.



Constata-se, ainda, que o orçamento estimativo foi elaborado com base em referenciais técnicos reconhecidos, acompanhado da memória de cálculo, da composição analítica dos custos, do Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) e da Declaração da metodologia de cálculo do ISSQN incidente sobre o orçamento referencial, observando as exigências dos arts. 23 e 24 da Lei nº 14.133/2021 e as orientações consolidadas do Tribunal de Contas da União quanto à formação dos preços em obras públicas.

Por fim, destaca-se que a presente manifestação jurídica é elaborada em estrita observância ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021, limitando-se ao controle preventivo de legalidade da fase preparatória da contratação, razão pela qual o exame a seguir concentrar-se-á na verificação da conformidade jurídica dos documentos que instruem o processo administrativo, sem substituir as avaliações técnicas produzidas pelas unidades competentes.

3. Dos Elementos Indispensáveis à Instrução Processual e à Regularidade da Contratação

No que se refere aos elementos essenciais que compõem a fase preparatória da presente contratação, verifica-se que a Administração pretende promover a contratação de empresa especializada para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), mediante Concorrência Eletrônica, sob o regime de execução indireta por empreitada por preço global, solução cuja necessidade administrativa encontra-se devidamente demonstrada no Documento de Formalização da Demanda, no Estudo Técnico Preliminar, no Projeto Executivo e no Termo de Referência.

A análise dos autos evidencia que a definição do objeto foi precedida de adequada fase de planejamento, em observância aos arts. 5º, 11, 18, 23, 46, 47 e 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, tendo a Administração identificado, de forma objetiva e tecnicamente motivada, a necessidade de adequação da infraestrutura física da Autarquia para atender ao crescimento de suas atividades institucionais, ao aumento da demanda pelos serviços prestados, às exigências de acessibilidade, segurança, funcionalidade e desempenho das edificações públicas, bem como à preservação do patrimônio público e à melhoria das condições de trabalho e de atendimento aos profissionais registrados e à sociedade.

Constata-se, igualmente, que a solução adotada não decorre de mera discricionariedade administrativa, mas resulta de processo estruturado de planejamento e avaliação de alternativas, no qual foram examinadas as soluções tecnicamente viáveis para atendimento da necessidade administrativa, concluindo-se, de forma fundamentada, que a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional da sede institucional representa a alternativa mais vantajosa sob os aspectos técnico, econômico, operacional e patrimonial, em consonância com as conclusões consignadas no Estudo Técnico Preliminar.

Sob a perspectiva jurídica, verifica-se que a instrução processual contempla os elementos indispensáveis exigidos pela Lei nº 14.133/2021 para a contratação de obras públicas, destacando-se:

I – Documento de Formalização da Demanda contendo a demonstração da necessidade administrativa e dos resultados pretendidos;

II – Estudo Técnico Preliminar, com avaliação das alternativas disponíveis, análise de viabilidade técnica, operacional e econômica e justificativa da solução escolhida;

III – Projeto Executivo suficientemente detalhado, apto a caracterizar integralmente o objeto da contratação e a permitir a elaboração de propostas consistentes pelos licitantes;

IV – Termo de Referência contemplando os requisitos técnicos, critérios de medição, fiscalização, recebimento do objeto, obrigações das partes, matriz de responsabilidades e condições de execução contratual;

V – Orçamento Referencial elaborado com base em metodologia compatível com os referenciais oficiais de custos, acompanhado das respectivas memórias de cálculo, composições analíticas, Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), Declaração da Base de Cálculo do ISSQN, Cronograma Físico-Financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) e Eventograma;

VI – Matriz de Riscos, estabelecendo a adequada distribuição objetiva dos riscos contratuais entre a Administração e a futura contratada;

VII – Minutas do Edital, do Contrato Administrativo e dos respectivos anexos, estruturadas em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

Observa-se, ainda, que o Projeto Executivo apresenta nível de detalhamento compatível com a complexidade do empreendimento, possibilitando adequada caracterização dos serviços, definição dos quantitativos, compatibilização das disciplinas de engenharia, elaboração do orçamento estimativo e adequada gestão da execução contratual, em consonância com os arts. 6º, XXV, e 46 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao orçamento estimativo, verifica-se que sua elaboração observa os parâmetros estabelecidos pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021, encontrando-se fundamentada em metodologia compatível com as boas práticas de orçamentação de obras públicas, mediante utilização de referenciais oficiais de custos, composição analítica dos preços unitários, memória de cálculo, demonstrativo do BDI, metodologia de incidência do ISSQN e demais elementos necessários à demonstração da exequibilidade e da vantajosidade da contratação.

Também merece destaque a adoção da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) e do Eventograma como instrumentos de medição e pagamento da obra, metodologia que se mostra compatível com o regime de empreitada por preço global e com as orientações do Tribunal de Contas da União para empreendimentos de maior complexidade, permitindo maior objetividade na fiscalização, no acompanhamento físico-financeiro da execução contratual e na mitigação de riscos relacionados às medições da obra.

Quanto ao regime de execução, verifica-se que a opção pela empreitada por preço global encontra respaldo na natureza do empreendimento e na existência de Projeto Executivo suficientemente desenvolvido, circunstâncias que permitem adequada definição do escopo contratual, distribuição objetiva dos riscos e previsibilidade dos custos da contratação, em conformidade com os arts. 6º, XXXVIII, e 46 da Lei nº 14.133/2021.



No que se refere à qualificação técnica exigida dos futuros licitantes, observa-se que os documentos preparatórios contemplam requisitos compatíveis com a complexidade e a relevância técnica do objeto, voltados à demonstração da capacidade técnico-profissional e técnico-operacional das empresas participantes, preservando-se o equilíbrio entre a necessidade de seleção de licitantes aptos à execução do empreendimento e a observância dos princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade e vedação à restrição indevida da competição.

Igualmente relevante mostra-se a disciplina conferida à visita técnica facultativa, acompanhada da possibilidade de apresentação de declaração de pleno conhecimento das condições de execução do empreendimento, solução que se harmoniza com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União ao assegurar ampla competitividade, sem afastar a responsabilidade dos licitantes pela adequada elaboração de suas propostas.

Quanto ao tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, verifica-se que a Administração observou as disposições da Lei Complementar nº 123/2006 e do art. 4º da Lei nº 14.133/2021, assegurando a aplicação dos benefícios legalmente cabíveis, observadas as peculiaridades inerentes à contratação de obra pública.

Diante desse contexto, verifica-se que os elementos essenciais da fase preparatória encontram-se suficientemente caracterizados e motivados, demonstrando compatibilidade com os princípios da legalidade, planejamento, eficiência, motivação, transparência, governança, economicidade, competitividade, proporcionalidade, gestão por riscos e seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 11, 18, 23, 46 e 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, sob o prisma estritamente jurídico, não se identificam óbices quanto à definição do objeto, à adoção da modalidade Concorrência Eletrônica, ao regime de execução por empreitada por preço global, à suficiência dos documentos técnicos que instruem a fase preparatória, à estruturação do orçamento estimativo, à utilização da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), do Eventograma, da Matriz de Riscos, dos critérios de medição e pagamento, das exigências de qualificação técnica, da disciplina da visita técnica facultativa e dos demais elementos estruturantes da contratação, os quais, em princípio, mostram-se compatíveis com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvadas as recomendações específicas consignadas nos tópicos subsequentes deste parecer.

4. Do Plano de Contratações Anual – PCA e do Alinhamento ao Planejamento Institucional

A Lei Federal nº 14.133/2021 conferiu ao planejamento posição central no regime jurídico das contratações públicas, estabelecendo verdadeiro modelo de governança voltado à racionalização da atividade administrativa, à eficiência da gestão pública e à obtenção de resultados compatíveis com o interesse público. Nesse contexto, o Plano de Contratações Anual – PCA constitui importante instrumento de gestão destinado à consolidação das necessidades administrativas, à programação das futuras contratações e à integração entre o planejamento institucional, a disponibilidade orçamentária e a estratégia organizacional.

O Plano de Contratações Anual não se destina ao simples atendimento de exigência procedimental, constituindo instrumento essencial para assegurar previsibilidade das

contratações, racionalização da aplicação dos recursos públicos, coordenação das demandas institucionais, mitigação de riscos decorrentes de contratações improvisadas e fortalecimento da eficiência administrativa, permitindo que as futuras licitações sejam concebidas de forma integrada ao planejamento governamental e às prioridades institucionais.

Nesse sentido, dispõe o art. 12, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 12. (...)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização das licitações e na execução dos contratos.

A norma evidência que o Plano de Contratações Anual constitui verdadeiro instrumento de governança administrativa, devendo orientar não apenas a instauração da fase preparatória da contratação, mas também a condução do procedimento licitatório e a futura execução contratual, assegurando coerência entre as necessidades públicas, o planejamento institucional e a programação financeira da Administração.

Em idêntica direção, o art. 18, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deverá demonstrar, sempre que elaborado o Plano de Contratações Anual, o alinhamento da contratação ao planejamento institucional, dispondo que:

Art. 18. (...)

§ 1º (...)

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

A conjugação desses dispositivos evidência que o planejamento deixou de representar mera faculdade administrativa para assumir natureza de requisito estruturante da contratação pública, competindo à Administração demonstrar que a solução escolhida decorre de necessidade previamente identificada, compatibilizada com seus objetivos institucionais e inserida em estratégia administrativa voltada à adequada prestação dos serviços públicos.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar demonstra que a contratação das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional da sede do CREF12/PE decorre de necessidade institucional previamente identificada, relacionada à insuficiência da infraestrutura física atualmente existente para atender às atribuições legais da Autarquia, ao crescimento das atividades administrativas e fiscalizatórias, ao aumento da demanda pelos serviços prestados e à necessidade de adequação da edificação às normas técnicas de acessibilidade, segurança, desempenho e funcionalidade.

Os documentos que instruem a fase preparatória evidenciam, ainda, que a solução adotada encontra-se integrada ao planejamento institucional do CREF12/PE, constituindo medida destinada ao fortalecimento da infraestrutura administrativa da Autarquia, à melhoria das condições de atendimento aos profissionais registrados e à sociedade, ao incremento da

eficiência operacional e à preservação do patrimônio público, em consonância com os princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e da boa governança administrativa.

Constata-se, igualmente, que o Estudo Técnico Preliminar registra a necessidade de compatibilização da contratação com o Plano de Contratações Anual, caso existente, bem como com os instrumentos de planejamento orçamentário da entidade, observando as diretrizes estabelecidas pelos arts. 11, 12, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021, reforçando a vinculação da contratação ao planejamento institucional e à adequada gestão dos recursos públicos.

Sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o alinhamento entre a contratação pretendida e o planejamento institucional constitui importante mecanismo de prevenção de impropriedades administrativas, reduzindo riscos relacionados à deficiência de planejamento, à inadequada definição do objeto, à realização de despesas dissociadas das necessidades efetivas da Administração e à adoção de soluções desprovidas de motivação técnica suficiente.

Cumprir registrar, entretanto, que a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece que a demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual somente é exigível "sempre que elaborado", razão pela qual eventual inexistência formal do PCA não constitui, por si só, impedimento jurídico à realização da contratação, desde que a Administração demonstre, por outros elementos constantes dos autos, a existência de adequado planejamento da demanda e a compatibilidade da contratação com seus objetivos institucionais, entendimento que se harmoniza com os princípios da razoabilidade, da eficiência e da instrumentalidade das formas.

No caso concreto, verifica-se que a fase preparatória apresenta elevado grau de maturidade técnica, encontrando-se instruída com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Projeto Executivo, Termo de Referência, orçamento referencial, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma, Matriz de Riscos e demais documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, os quais demonstram, de forma suficiente, a efetiva observância do dever de planejamento administrativo e a compatibilidade da contratação com os objetivos estratégicos do CREF12/PE.

Diante desse contexto, sob o enfoque estritamente jurídico, verifica-se que a presente contratação observa as diretrizes de planejamento instituídas pela Lei Federal nº 14.133/2021, revelando-se compatível com os princípios da governança, da eficiência, da motivação, da transparência, da responsabilidade fiscal e da gestão por resultados, não se identificando óbices jurídicos quanto ao atendimento das exigências previstas nos arts. 12 e 18 da referida Lei, sem prejuízo da recomendação para que a Administração mantenha permanentemente atualizado e divulgado o Plano de Contratações Anual, quando adotado, observando-o durante todas as fases da contratação e da futura execução contratual.

5. Do Documento de Formalização da Demanda – DFD

A fase preparatória das contratações públicas, no regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, encontra-se estruturada sobre o princípio do planejamento, que constitui um dos pilares do novo modelo de governança das contratações administrativas. Nesse contexto, o Documento de Formalização da Demanda – DFD representa o ato inaugural do processo de contratação, destinando-se a demonstrar a existência da necessidade administrativa, delimitar

o problema público a ser solucionado, justificar a futura contratação e subsidiar a elaboração dos demais instrumentos técnicos que compõem a fase preparatória.

Sua elaboração encontra fundamento, especialmente, nos arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, que condicionam a realização das contratações públicas à prévia identificação da necessidade administrativa, à demonstração da compatibilidade da solução com os objetivos institucionais da Administração e à observância do dever de planejamento, governança, eficiência e gestão por resultados.

Sob essa perspectiva, o Documento de Formalização da Demanda não constitui mera peça formal de instauração do procedimento administrativo, mas verdadeiro instrumento de governança destinado a justificar a necessidade pública, orientar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, delimitar o escopo da contratação e assegurar que a solução posteriormente escolhida decorra de motivação técnica e administrativa compatível com o interesse público.

No caso em exame, verifica-se a existência de Documento de Formalização da Demanda regularmente elaborado pela unidade administrativa competente, contemplando a identificação da necessidade institucional, a descrição do problema administrativo a ser enfrentado, a definição preliminar do objeto, a justificativa da contratação, os resultados esperados, a estimativa inicial da demanda, a indicação do grau de prioridade e os demais elementos necessários ao desenvolvimento da fase de planejamento da contratação.

O DFD evidencia, de forma clara e objetivamente fundamentada, que a contratação decorre da necessidade de promover a reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), tendo em vista a insuficiência da infraestrutura atualmente disponível para atender, com eficiência, segurança, acessibilidade e funcionalidade, às atividades institucionais, administrativas e fiscalizatórias desenvolvidas pela Autarquia.

A justificativa apresentada demonstra que o crescimento das atividades desenvolvidas pelo Conselho, a ampliação do número de profissionais registrados, o aumento da demanda pelos serviços prestados e a necessidade de adequação da edificação às normas técnicas aplicáveis tornaram indispensável a implementação de solução capaz de ampliar a capacidade operacional da instituição, proporcionar melhores condições de atendimento ao público, assegurar ambiente de trabalho adequado aos servidores e preservar o patrimônio público, evidenciando a correlação direta entre a contratação pretendida e o cumprimento das competências legais atribuídas ao CREF12/PE.

Verifica-se, ainda, que o Documento de Formalização da Demanda apresenta adequada caracterização do objeto pretendido, permitindo identificar, desde o início da fase preparatória, que a necessidade administrativa será atendida mediante contratação de empresa especializada para execução de obra de engenharia, compreendendo todos os serviços, materiais, equipamentos, instalações e demais atividades indispensáveis à entrega do empreendimento em condições plenas de funcionamento, circunstância que conferiu suporte técnico à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Executivo, do Termo de Referência e dos demais documentos integrantes do processo administrativo.

Da análise dos autos, verifica-se que o DFD apresenta motivação suficiente, adequada caracterização da necessidade administrativa, delimitação preliminar do objeto, demonstração do interesse público envolvido e compatibilidade com os objetivos institucionais do CREF12/PE, atendendo às finalidades estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e servindo de fundamento para a elaboração dos demais documentos que compõem a fase preparatória da contratação.

Registre-se, ainda, que as informações constantes do Documento de Formalização da Demanda guardam coerência com o Estudo Técnico Preliminar, com o Projeto Executivo, com o Termo de Referência, com o orçamento referencial e com os demais elementos técnicos que instruem o processo administrativo, evidenciando a adequada integração entre os instrumentos de planejamento exigidos pela Lei nº 14.133/2021, circunstância que reforça a consistência da modelagem adotada para a contratação.

Dessa forma, sob o enfoque estritamente jurídico, conclui-se que o Documento de Formalização da Demanda encontra-se regularmente instruído e atende às finalidades previstas nos arts. 11 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, revelando aderência aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da governança, da transparência e da racionalidade administrativa, constituindo fundamento jurídico idôneo para o desenvolvimento das etapas subsequentes da fase preparatória e para a deflagração do procedimento licitatório, sem prejuízo da análise específica dos demais documentos técnicos que integram o processo administrativo.

6. Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP constitui um dos principais instrumentos da fase preparatória das contratações públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, representando o documento responsável por fundamentar, sob os aspectos técnico, operacional, econômico e jurídico, a solução mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa previamente identificada no Documento de Formalização da Demanda. Sua elaboração materializa o dever de planejamento imposto à Administração Pública e assegura que a futura contratação decorra de processo decisório motivado, racional e orientado à obtenção da solução mais vantajosa para o interesse público.

Nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar integra a etapa inicial do planejamento da contratação e tem por finalidade demonstrar o interesse público envolvido, a viabilidade técnica e econômica da solução pretendida e os elementos necessários à elaboração dos demais instrumentos que compõem a fase interna da licitação, especialmente o Projeto Executivo, o Termo de Referência, o Edital e a Minuta do Contrato Administrativo.

Mais do que requisito formal do procedimento licitatório, o Estudo Técnico Preliminar representa o principal instrumento de racionalização da contratação pública, concretizando os princípios do planejamento, da eficiência, da motivação, da economicidade, da governança, da gestão por riscos e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021. Por seu intermédio, a Administração identifica o problema público a ser solucionado, avalia as alternativas tecnicamente disponíveis, examina seus



impactos econômicos e operacionais, identifica riscos, define os resultados pretendidos e justifica, de forma objetiva e fundamentada, a solução adotada.

A relevância jurídica do Estudo Técnico Preliminar é reforçada pelo § 1º do art. 18 da referida Lei, que estabelece os elementos mínimos que devem compor o documento, dentre os quais se destacam a descrição da necessidade da contratação, a demonstração do alinhamento com o planejamento institucional, a definição dos requisitos da contratação, o levantamento das soluções existentes no mercado, a justificativa da solução escolhida, a estimativa das quantidades e dos valores envolvidos, os resultados pretendidos, a análise dos impactos ambientais, a avaliação dos riscos e a manifestação conclusiva acerca da viabilidade da contratação.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi regularmente elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, encontrando-se devidamente inserido nos autos, subscrito pelos agentes competentes e estruturado em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Da análise de seu conteúdo, observa-se que o documento identifica, de forma clara e suficientemente motivada, o problema administrativo que fundamenta a presente contratação, consistente na necessidade de adequação da infraestrutura física do edifício-sede do CREF12/PE às atuais demandas institucionais da Autarquia, em razão da insuficiência dos espaços existentes, da necessidade de ampliação da capacidade operacional, da modernização das instalações prediais e da adequação da edificação às normas técnicas de acessibilidade, segurança, desempenho, funcionalidade e conforto ambiental.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra que a solução pretendida possui estreita vinculação com os objetivos institucionais do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região, evidenciando que a execução das obras de reforma e ampliação permitirá melhorar as condições de atendimento aos profissionais registrados e à sociedade, ampliar a eficiência administrativa, fortalecer as atividades de fiscalização profissional, proporcionar melhores condições de trabalho aos colaboradores e assegurar maior preservação do patrimônio público.

No que se refere às alternativas de atendimento da necessidade administrativa, constata-se que a Equipe de Planejamento promoveu avaliação comparativa das soluções potencialmente aptas à resolução do problema identificado, examinando sua viabilidade técnica, operacional, econômica e funcional, concluindo, de forma fundamentada, que a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional da sede institucional representa a alternativa mais adequada para o atendimento do interesse público, considerada a permanência da Autarquia em sua atual localização, a necessidade de expansão física das instalações e a preservação dos investimentos já incorporados ao patrimônio institucional.

Observa-se, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar apresenta adequada definição dos requisitos da contratação, contemplando as exigências técnicas indispensáveis à execução da obra, a metodologia construtiva, os requisitos de desempenho, durabilidade, funcionalidade, acessibilidade, sustentabilidade, segurança e qualidade, bem como as condições necessárias para a futura elaboração do Projeto Executivo, do Termo de Referência e da modelagem contratual.



Outro aspecto de especial relevância consiste na demonstração da viabilidade técnica e econômica da contratação, fundamentada em estudos que subsidiaram a elaboração do orçamento estimativo, das memórias de cálculo, das composições analíticas de custos, do Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), do Cronograma Físico-Financeiro, da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), do Eventograma e da Matriz de Riscos, evidenciando a consistência do planejamento desenvolvido pela Administração e a adequada caracterização do empreendimento.

Igualmente relevante é a avaliação dos riscos inerentes à contratação, posteriormente detalhada na Matriz de Riscos que integra os documentos preparatórios, em consonância com o modelo de governança e gestão por riscos incorporado pela Lei nº 14.133/2021. A identificação prévia dos riscos do empreendimento demonstra preocupação da Administração com a adequada distribuição das responsabilidades contratuais, a prevenção de litígios, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a eficiência da futura gestão contratual.

Sob a ótica do controle de legalidade, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla, em essência, os elementos previstos no art. 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando fundamentação suficiente para demonstrar a necessidade administrativa, o problema público a ser solucionado, a avaliação das alternativas disponíveis, a justificativa da solução escolhida, a definição dos requisitos da contratação, a estimativa da contratação, os resultados pretendidos e a viabilidade técnica e econômica do empreendimento.

Importa registrar que a análise desenvolvida nesta manifestação restringe-se à verificação da conformidade jurídica do Estudo Técnico Preliminar com os requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, não abrangendo a revisão dos aspectos eminentemente técnicos, tais como soluções arquitetônicas, estruturais, instalações prediais, quantitativos de engenharia, especificações construtivas, metodologias executivas ou critérios de dimensionamento, matérias cuja responsabilidade permanece afeta aos profissionais legalmente habilitados e às unidades técnicas competentes.

Dessa forma, sob o enfoque estritamente jurídico, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar constante dos autos revela-se formal e materialmente compatível com as exigências dos arts. 6º, inciso XX, 11, 18 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021, constituindo fundamento técnico-jurídico idôneo para subsidiar a elaboração do Projeto Executivo, do Termo de Referência, do orçamento referencial, da Minuta do Edital, da Minuta do Contrato Administrativo e dos demais atos que integram a fase preparatória da presente contratação, sem prejuízo das recomendações específicas consignadas nos tópicos subsequentes deste parecer.

7. Do Orçamento Estimativo da Contratação

O orçamento estimativo constitui um dos principais instrumentos da fase preparatória das contratações de obras e serviços de engenharia, desempenhando função essencial para a adequada caracterização do objeto, a demonstração da viabilidade econômico-financeira da solução adotada, a definição do valor estimado da contratação e a aferição da compatibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado.



No regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, a formação do orçamento estimativo deixou de representar mera exigência procedimental para assumir papel estratégico no sistema de governança das contratações públicas, constituindo mecanismo de planejamento, gestão de riscos, controle da economicidade e proteção do patrimônio público, destinado à prevenção de sobrepreço, superfaturamento, jogo de planilhas, propostas inexecutáveis e desequilíbrios econômico-financeiros da futura contratação.

Para as contratações de obras e serviços de engenharia, a estimativa de custos deve refletir, com elevado grau de precisão, a realidade técnica do empreendimento, sendo elaborada a partir de projeto suficientemente desenvolvido e de metodologia compatível com os referenciais oficiais de custos, observando os princípios da legalidade, planejamento, eficiência, economicidade, transparência, motivação e seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 11, 18, 23 e 46 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, devendo sua formação observar critérios objetivos e metodologia apta a refletir adequadamente os custos da solução escolhida.

Especificamente para obras e serviços de engenharia, a legislação e a jurisprudência dos órgãos de controle orientam que a composição do orçamento estimativo seja fundamentada, preferencialmente, em sistemas oficiais de referência de custos, admitindo-se, quando necessário e mediante justificativa técnica, a utilização de pesquisas de mercado, composições próprias, cotações específicas ou outros parâmetros tecnicamente idôneos para itens não contemplados nas bases oficiais.

A finalidade dessa sistemática consiste em assegurar que a Administração disponha de orçamento tecnicamente consistente, apto a subsidiar a elaboração do edital, orientar o julgamento das propostas, permitir a fiscalização da execução contratual e preservar o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou orçamento estimativo específico para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), observando metodologia compatível com a natureza do empreendimento e com as exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Da análise dos autos, verifica-se que o orçamento referencial encontra-se estruturado com base em planilhas orçamentárias detalhadas, memórias de cálculo, composições analíticas de custos unitários, demonstrativo da composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), declaração da metodologia de incidência do ISSQN, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e demais documentos técnicos indispensáveis à adequada caracterização econômica do empreendimento.

Observa-se, igualmente, que a metodologia adotada para elaboração do orçamento estimativo está fundamentada em referenciais oficiais de custos amplamente reconhecidos pela Administração Pública, notadamente o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices



da Construção Civil (SINAPI), complementado, quando tecnicamente justificável, por outras bases oficiais ou composições específicas para serviços não contemplados nos sistemas referenciais, preservando-se a rastreabilidade dos quantitativos, das composições unitárias e dos critérios utilizados para formação do preço global da contratação.

Merece especial destaque a elaboração do Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), documento que evidencia a composição dos encargos indiretos incidentes sobre a execução da obra, permitindo verificar a adequada segregação dos componentes relativos às despesas indiretas, administração central, riscos, seguros, garantias, tributos, despesas financeiras e margem de remuneração da contratada, observando os parâmetros técnicos normalmente aceitos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União para obras públicas.

Da mesma forma, verifica-se que o orçamento encontra-se acompanhado da Declaração da Base de Cálculo do ISSQN, circunstância que reforça a transparência da metodologia empregada na composição dos custos e evidencia a preocupação da Administração em assegurar a correta incidência tributária sobre o orçamento referencial, mitigando riscos de distorções econômicas durante a execução contratual.

Outro aspecto de elevada relevância consiste na adoção da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) e do Eventograma como instrumentos destinados ao planejamento da execução, à medição física da obra e à programação dos pagamentos contratuais. Tais documentos contribuem para conferir maior objetividade à fiscalização, reduzir riscos de medições inadequadas, fortalecer o controle da execução física e financeira do empreendimento e assegurar maior aderência entre o avanço da obra e os desembolsos realizados pela Administração, em consonância com as boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle.

Verifica-se, ainda, que o orçamento estimativo foi utilizado como um dos principais elementos de suporte ao Estudo Técnico Preliminar, ao Projeto Executivo e ao Termo de Referência, demonstrando adequada integração entre os diversos instrumentos de planejamento que compõem a fase preparatória da contratação, circunstância que reforça a consistência técnica da modelagem adotada pela Administração.

Cumprir registrar que a verificação da exatidão dos quantitativos, da adequação das soluções construtivas, da correção das composições analíticas de custos, da consistência das memórias de cálculo, dos coeficientes de produtividade, dos percentuais adotados para o BDI e da compatibilidade dos preços unitários com os referenciais oficiais constitui matéria de natureza eminentemente técnica, cuja responsabilidade compete aos profissionais habilitados que elaboraram e validaram o orçamento referencial, não cabendo ao órgão de assessoramento jurídico substituir-se às áreas técnicas na realização desse exame especializado.

Sob o enfoque estritamente jurídico, contudo, verifica-se que os autos contêm documentação suficiente para demonstrar o atendimento das exigências previstas nos arts. 18, 23 e 46 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando orçamento estimativo devidamente fundamentado, metodologia de formação de preços explicitada, composição analítica dos custos, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro, BDI, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e demais elementos necessários à adequada caracterização econômica da contratação.



Dessa forma, sem prejuízo da responsabilidade técnica dos profissionais que elaboraram, conferiram e validaram o orçamento referencial, conclui-se que a documentação constante dos autos revela, em princípio, aderência às exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, aos princípios da legalidade, planejamento, eficiência, economicidade, transparência, motivação e governança das contratações públicas, não se identificando óbices jurídicos quanto à regularidade formal do orçamento estimativo que fundamenta a presente contratação, ressaltando-se, naturalmente, a necessidade de permanente compatibilidade entre os quantitativos, projetos, especificações técnicas e orçamento durante a condução do procedimento licitatório e da futura execução contratual.

8. Do Termo de Referência – TR

O Termo de Referência constitui um dos principais instrumentos da fase preparatória das contratações públicas, desempenhando função essencial na consolidação da solução administrativa definida a partir do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Projeto Executivo. Sua finalidade consiste em estabelecer, de forma objetiva e sistematizada, as condições técnicas, administrativas e contratuais que orientarão a futura licitação e a execução do contrato, conferindo segurança jurídica à contratação e assegurando adequada compreensão do objeto pelos potenciais licitantes.

Embora a Lei Federal nº 14.133/2021 atribua especial relevo ao Projeto Executivo nas contratações de obras e serviços de engenharia, o Termo de Referência permanece como documento indispensável para disciplinar os aspectos relacionados à modelagem da contratação, aos requisitos de execução, aos critérios de medição e pagamento, à gestão contratual, às obrigações das partes, às condições de habilitação e aos parâmetros que regerão a futura execução do empreendimento.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter os elementos necessários à adequada caracterização da contratação, compreendendo, dentre outros aspectos, a fundamentação da necessidade administrativa, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução contratual, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento, a forma e os critérios de seleção do contratado, a estimativa do valor da contratação e a demonstração de sua compatibilidade com o planejamento e com a disponibilidade orçamentária.

A exigência legal não possui natureza meramente formal. Ao contrário, busca assegurar que a futura contratação seja conduzida com base em parâmetros previamente definidos, tecnicamente justificados e juridicamente compatíveis com os princípios da legalidade, planejamento, eficiência, motivação, transparência, competitividade, proporcionalidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 11, 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021.

No caso em exame, verifica-se que o Termo de Referência foi regularmente elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, encontrando-se formalmente inserido nos autos e apresentando estrutura compatível com a natureza do objeto licitado, consolidando as conclusões constantes do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Projeto Executivo.



Da análise jurídica do documento, observa-se que o objeto da contratação encontra-se claramente definido como a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), mediante empreitada por preço global, contemplando todos os serviços, materiais, equipamentos, instalações e demais atividades necessárias à entrega do empreendimento em condições plenas de funcionamento, conforme especificações constantes do Projeto Executivo e dos documentos técnicos que integram o processo administrativo.

Verifica-se, igualmente, que o Termo de Referência apresenta adequada fundamentação da contratação, estabelecendo vínculo direto entre a necessidade administrativa identificada no Documento de Formalização da Demanda, as conclusões do Estudo Técnico Preliminar e a solução técnica materializada no Projeto Executivo, evidenciando a motivação da contratação, os resultados institucionais pretendidos e o interesse público que a justifica.

Outro aspecto relevante consiste na descrição da solução como um todo, contemplando não apenas a execução da obra propriamente dita, mas também as exigências relativas ao fornecimento de materiais, controle tecnológico, observância das normas técnicas aplicáveis, segurança do trabalho, gestão ambiental, entrega da documentação técnica, testes, comissionamento, garantias legais e demais providências indispensáveis à adequada conclusão do empreendimento, em conformidade com o disposto no art. 18, § 1º, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere aos requisitos da contratação, observa-se que o documento estabelece critérios objetivos relacionados à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, às condições de execução dos serviços, aos padrões mínimos de qualidade, às normas técnicas aplicáveis, às obrigações da contratada e aos requisitos necessários à perfeita execução do objeto, os quais, em princípio, mostram-se compatíveis com a complexidade do empreendimento e com a necessidade de assegurar a execução satisfatória da obra.

Verifica-se, ainda, que o modelo de execução contratual encontra-se adequadamente disciplinado, contemplando o regime de empreitada por preço global, os prazos de execução, as condições para emissão da Ordem de Serviço, as hipóteses de paralisação e retomada da obra, os procedimentos de recebimento provisório e definitivo, os critérios para alterações contratuais, bem como as responsabilidades técnicas e administrativas das partes durante toda a execução do contrato.

Também merece destaque a disciplina conferida ao modelo de gestão contratual, em conformidade com os arts. 117 a 120 da Lei nº 14.133/2021, prevendo a atuação do gestor e dos fiscais do contrato, os mecanismos de acompanhamento da execução, os procedimentos de fiscalização técnica, administrativa e setorial, a documentação necessária à instrução das medições, os registros das ocorrências verificadas durante a execução da obra e os mecanismos destinados à prevenção de falhas, atrasos e inadimplementos contratuais.

No tocante aos critérios de medição, liquidação e pagamento, observa-se que o Termo de Referência adota metodologia compatível com o regime de empreitada por preço global, estabelecendo que as medições observarão a efetiva execução dos eventos previstos na Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) e no Eventograma, vinculando os pagamentos à

comprovação da execução física dos serviços, à aprovação da fiscalização e ao atendimento das condições contratuais, solução que se revela compatível com as boas práticas de gestão de obras públicas e contribui para maior objetividade no acompanhamento físico-financeiro da execução contratual.

Observa-se, igualmente, que o documento disciplina de forma suficiente as sanções administrativas, as garantias contratuais, as hipóteses de alteração e extinção do contrato, os critérios de reajustamento, as obrigações relativas à manutenção das condições de habilitação, à observância da legislação trabalhista, previdenciária, ambiental e de segurança do trabalho, bem como os deveres relacionados à integridade, transparência e proteção de dados, conferindo maior segurança jurídica à futura execução contratual.

No que se refere aos critérios de habilitação, verifica-se que as exigências estabelecidas guardam pertinência com a natureza e a complexidade da contratação, buscando demonstrar a capacidade jurídica, econômico-financeira e técnico-operacional dos futuros licitantes, sem que, em princípio, se identifiquem restrições manifestamente incompatíveis com os princípios da isonomia, proporcionalidade e ampla competitividade, ressalvada, naturalmente, a responsabilidade da área técnica quanto à definição dos quantitativos mínimos, das parcelas de maior relevância e dos critérios específicos de qualificação técnica.

Cumprir registrar que a avaliação da suficiência do Projeto Executivo, da correção das especificações técnicas, da adequação das soluções construtivas, da compatibilidade dos quantitativos, da metodologia executiva, dos critérios de dimensionamento, das exigências técnicas de habilitação e dos parâmetros de desempenho constitui matéria de natureza eminentemente técnica, cuja responsabilidade permanece atribuída aos profissionais legalmente habilitados e às unidades técnicas responsáveis pela elaboração e aprovação dos documentos que instruem o processo administrativo.

Nos termos da orientação consolidada da Advocacia-Geral da União e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não compete ao órgão de assessoramento jurídico substituir-se à Administração na apreciação de questões técnicas especializadas, limitando-se sua atuação ao exame da conformidade jurídica dos documentos que integram a fase preparatória da contratação.

Diante desse contexto, verifica-se que o Termo de Referência, analisado em conjunto com o Projeto Executivo, o Estudo Técnico Preliminar, o orçamento referencial, a Matriz de Riscos, a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), o Eventograma e os demais documentos constantes dos autos, apresenta conteúdo compatível, em princípio, com as exigências previstas nos arts. 6º, inciso XXIII, 18, 40, 46, 117 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021, revelando-se apto, sob o aspecto jurídico-formal, a subsidiar a deflagração da Concorrência Eletrônica e a futura execução contratual.

Por conseguinte, não se identificam óbices jurídicos relevantes quanto à regularidade formal do Termo de Referência, reputando-se atendidos os requisitos legais necessários à adequada caracterização do objeto, à definição das condições de execução e gestão contratual, à preservação da competitividade do certame e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sem prejuízo das recomendações específicas constantes dos

tópicos subsequentes deste parecer e da responsabilidade técnica dos setores competentes pelos aspectos de engenharia que fundamentam a contratação.

9. Da Adequação da Modalidade Concorrência Eletrônica e do Regime de Execução

A definição da modalidade licitatória constitui etapa essencial da fase preparatória da contratação, porquanto deve guardar estrita compatibilidade com a natureza do objeto, com a complexidade da solução pretendida, com o regime de execução adotado e com os princípios da legalidade, do planejamento, da eficiência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, que orientam o sistema instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso em exame, a Administração optou pela realização de Concorrência, em sua forma eletrônica, destinada à contratação de empresa especializada para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), adotando como regime de execução a empreitada por preço global e como critério de julgamento o menor preço, solução que se revela, em princípio, juridicamente compatível com a disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a Concorrência constitui modalidade de licitação destinada, entre outras hipóteses, à contratação de obras e serviços especiais de engenharia, observando-se o procedimento comum previsto na legislação, podendo ser realizada em formato eletrônico, em consonância com o processo de modernização das contratações públicas e com as diretrizes de transparência, competitividade e ampliação do universo de licitantes.

A escolha da modalidade mostra-se compatível com a natureza do objeto licitado, uma vez que a contratação envolve a execução de empreendimento de engenharia precedido de Projeto Executivo, orçamento referencial, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma, Matriz de Riscos e demais documentos técnicos indispensáveis à adequada caracterização do objeto, circunstâncias que evidenciam tratar-se de contratação cuja disciplina jurídica ultrapassa aquela aplicável às aquisições de bens e serviços comuns.

A adoção da forma eletrônica revela-se igualmente compatível com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, contribuindo para a ampliação da competitividade, da publicidade e da transparência do certame, permitindo a participação de empresas de engenharia estabelecidas em qualquer unidade da Federação e reduzindo barreiras geográficas ao acesso ao procedimento licitatório, em observância aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e da ampla competitividade.

Sob essa perspectiva, a realização da Concorrência em ambiente eletrônico harmoniza-se com as orientações consolidadas dos órgãos de controle, notadamente do Tribunal de Contas da União, que prestigiam a utilização dos meios eletrônicos como instrumento de fortalecimento da competitividade, da transparência administrativa e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



No tocante ao regime de execução, verifica-se que a Administração optou pela empreitada por preço global, solução compatível com as características do empreendimento e com o grau de detalhamento do Projeto Executivo que instrui o processo administrativo.

Referido regime mostra-se juridicamente adequado quando o objeto apresenta escopo suficientemente definido, quantitativos previamente dimensionados e projetos capazes de caracterizar integralmente os serviços a serem executados, permitindo adequada distribuição dos riscos contratuais, previsibilidade dos custos e maior controle da execução físico-financeira do empreendimento.

No caso concreto, os documentos preparatórios evidenciam que a contratação foi estruturada com base em Projeto Executivo suficientemente desenvolvido, orçamento detalhado, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e Matriz de Riscos, circunstâncias que conferem suporte técnico à adoção da empreitada por preço global e favorecem a adequada gestão do contrato durante sua execução.

Observa-se, ainda, que a modelagem adotada revela-se coerente com as características do empreendimento, permitindo que o julgamento das propostas ocorra sobre solução integralmente definida, reduzindo riscos de alterações quantitativas indevidas, de fragmentação da execução e de comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual, em consonância com as boas práticas de planejamento das obras públicas.

A instrução processual demonstra, igualmente, que a Administração observou a sequência procedimental prevista nos arts. 17 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, contemplando as etapas de planejamento da contratação, elaboração dos documentos técnicos, divulgação do edital, apresentação das propostas, julgamento, habilitação, fase recursal, adjudicação e homologação, preservando a regularidade do procedimento licitatório.

Também se verifica compatibilidade da modelagem adotada com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os princípios da legalidade, planejamento, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, interesse público, competitividade, proporcionalidade, julgamento objetivo, segregação de funções, segurança jurídica e desenvolvimento nacional sustentável.

Importa registrar que a contratação não se enquadra nas hipóteses que recomendam a utilização do Sistema de Registro de Preços, porquanto se destina à execução de empreendimento único, perfeitamente individualizado, com escopo previamente definido, quantitativos determinados, prazo certo de execução e necessidade administrativa específica, circunstâncias incompatíveis com a natureza do referido sistema, voltado precipuamente ao atendimento de demandas futuras, repetitivas ou de execução parcelada.

Cumprido destacar, por fim, que a escolha da modalidade licitatória, do regime de execução e do critério de julgamento insere-se na esfera de competência da Administração, cabendo ao órgão de assessoramento jurídico verificar sua conformidade com a legislação aplicável, sem substituir os setores técnicos na avaliação das razões de conveniência administrativa ou da modelagem técnica da contratação.



Diante do exposto, sob o enfoque estritamente jurídico, conclui-se que a adoção da modalidade Concorrência Eletrônica, do regime de execução por empreitada por preço global e do critério de julgamento pelo menor preço revela-se compatível, em princípio, com a natureza do objeto, com os documentos técnicos que instruem a fase preparatória e com as disposições dos arts. 6º, 17, 28, inciso II, 46 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021, não se identificando óbices jurídicos quanto à modelagem licitatória adotada pela Administração, ressalvadas as recomendações específicas constantes dos tópicos subsequentes deste parecer.

10. Do Critério de Julgamento e da Seleção da Proposta Mais Vantajosa

A definição do critério de julgamento constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, por representar o mecanismo jurídico destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, observados os princípios da legalidade, do planejamento, da isonomia, da competitividade, da eficiência, da economicidade, da motivação, da transparência e do julgamento objetivo, consagrados no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

No modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021, a escolha do critério de julgamento deve guardar correspondência com a natureza do objeto, com a modelagem da contratação e com os resultados pretendidos pela Administração, sendo vedada a adoção de critérios incompatíveis com as características técnicas do empreendimento ou capazes de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa.

O art. 33 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece os critérios de julgamento admissíveis nas licitações públicas, dispondo que:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I – menor preço;
- II – maior desconto;
- III – melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV – técnica e preço;
- V – maior lance, no caso de leilão;
- VI – maior retorno econômico.

No caso em exame, verifica-se que a Administração adotou, para a presente Concorrência Eletrônica, o critério de julgamento pelo menor preço global, solução que se revela compatível com a natureza do objeto, com o regime de execução por empreitada por preço global e com a modelagem técnica da contratação constante dos autos.

A escolha do critério de menor preço encontra fundamento no art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e mostra-se adequada à contratação pretendida, uma vez que o empreendimento encontra-se suficientemente caracterizado mediante Projeto Executivo, orçamento referencial, planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma, especificações técnicas e demais documentos que definem, de forma objetiva, o escopo da contratação.



Importa destacar que a adoção do critério de menor preço não autoriza a seleção automática da proposta de menor valor nominal. Nos termos do art. 34 da Lei nº 14.133/2021, o julgamento deve ser orientado pelo conceito de menor dispêndio para a Administração, observados os parâmetros mínimos de qualidade previamente estabelecidos nos documentos que instruem a licitação.

Nesse sentido, dispõe o referido dispositivo legal:

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

No âmbito das obras públicas, esse conceito assume especial relevância, porquanto a vantajosidade da contratação não decorre exclusivamente do menor preço ofertado, mas da conjugação entre preço, qualidade técnica, adequada execução do empreendimento, atendimento às especificações do Projeto Executivo e observância dos padrões de desempenho exigidos pela Administração.

Sob essa perspectiva, verifica-se que a fase preparatória contemplou adequada caracterização técnica do objeto, permitindo que a competição recaia sobre propostas elaboradas a partir de parâmetros uniformes e objetivos, circunstância que reduz significativamente os riscos de assimetria informacional entre os licitantes e fortalece a objetividade do julgamento.

Observa-se, igualmente, que o orçamento referencial foi elaborado mediante metodologia compatível com a legislação aplicável às obras públicas, encontrando-se acompanhado das respectivas memórias de cálculo, composições analíticas de custos, demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e demais elementos técnicos indispensáveis à aferição da compatibilidade econômica das propostas apresentadas.

Outro aspecto relevante consiste na compatibilidade entre o critério de julgamento adotado e o regime de execução por empreitada por preço global. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que, quando a Administração dispõe de Projeto Executivo suficientemente detalhado e orçamento adequadamente elaborado, a adoção do menor preço global mostra-se adequada por privilegiar a execução integral do empreendimento, reduzir riscos de fragmentação contratual, fortalecer a responsabilidade da contratada sobre o conjunto da obra e conferir maior previsibilidade à execução contratual.

Verifica-se, ainda, que a Administração estabeleceu mecanismos destinados à verificação da exequibilidade das propostas, em observância aos arts. 56 e 59 da Lei nº 14.133/2021, permitindo a realização das diligências necessárias sempre que houver indícios de inexequibilidade, sobrepreço ou inconsistências relevantes na composição dos preços ofertados, preservando-se, simultaneamente, os princípios da competitividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa.

Também merece destaque que os critérios objetivos de medição e pagamento previstos no Termo de Referência, fundamentados na Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) e no Eventograma, contribuem para assegurar que a futura execução contratual permaneça

alinhada à proposta vencedora, fortalecendo o controle físico-financeiro da obra e reduzindo riscos de pagamentos dissociados da efetiva execução dos serviços.

Importa registrar que a definição do critério de julgamento insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, competindo ao órgão de assessoramento jurídico verificar apenas sua conformidade com a legislação aplicável, sem substituir os setores técnicos quanto à avaliação da modelagem da contratação ou da metodologia utilizada para definição dos parâmetros econômicos e técnicos do empreendimento.

Diante do exposto, verifica-se que o critério de julgamento pelo menor preço global mostra-se juridicamente compatível com a natureza da contratação, com a modalidade Concorrência Eletrônica, com o regime de execução por empreitada por preço global e com a estrutura técnica dos documentos que instruem a fase preparatória, encontrando fundamento nos arts. 33, 34, 46, 56 e 59 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, sob o enfoque estritamente jurídico, não se identificam óbices quanto à manutenção do critério de julgamento adotado pela Administração, o qual se revela apto, em princípio, a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, observados os parâmetros mínimos de qualidade definidos no Projeto Executivo, no Termo de Referência, no orçamento referencial e nos demais documentos técnicos que integram o presente processo administrativo.

11. Do Valor Estimado da Contratação e da Conformidade do Orçamento Referencial

A definição do valor estimado da contratação constitui requisito indispensável da fase preparatória das licitações para execução de obras públicas, desempenhando relevante função no planejamento da contratação, na demonstração da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, na aferição da compatibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes e na preservação dos princípios da economicidade, da eficiência, da transparência e da boa governança administrativa.

No regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, o orçamento estimativo deve refletir, com precisão técnica, os custos necessários à execução integral do objeto contratado, sendo elaborado a partir de projeto suficientemente desenvolvido, quantitativos adequadamente dimensionados e metodologia compatível com os referenciais oficiais de custos, de modo a proporcionar segurança jurídica ao procedimento licitatório e à futura execução contratual.

Nesse sentido, dispõe o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

A norma evidencia que o orçamento estimativo não pode resultar de mera estimativa abstrata ou de simples projeção financeira, exigindo procedimento técnico fundamentado em parâmetros objetivos, aptos a demonstrar a compatibilidade dos preços referenciais com a realidade do mercado da construção civil e com as características específicas do empreendimento.



No caso em exame, verifica-se que a Administração elaborou orçamento referencial para a execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), encontrando-se o respectivo valor estimado devidamente demonstrado por meio de planilhas orçamentárias, memórias de cálculo, composições analíticas de custos, demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e demais documentos técnicos que instruem o processo administrativo.

Da análise dos autos, observa-se que a formação do orçamento estimativo encontra-se fundamentada em metodologia compatível com a legislação aplicável às obras públicas, utilizando referenciais oficiais de custos, complementados, quando tecnicamente necessário, por composições específicas e justificativas técnicas para serviços não contemplados nas bases referenciais, preservando-se a rastreabilidade da composição do preço global da contratação.

Verifica-se, igualmente, que o orçamento apresenta adequada segregação dos custos diretos e indiretos da obra, encontrando-se acompanhado do Demonstrativo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), documento indispensável à transparência da composição dos preços referenciais e ao adequado controle da formação do valor estimado da contratação.

Também merece destaque a apresentação da Declaração da Base de Cálculo do ISSQN, das memórias de cálculo dos quantitativos, das composições analíticas dos custos unitários e da documentação complementar que subsidia a formação do orçamento referencial, elementos que reforçam a transparência da metodologia empregada e permitem adequada rastreabilidade da estimativa de custos do empreendimento.

Sob a perspectiva do planejamento, o valor estimado da contratação não se destina apenas à definição do orçamento da licitação, desempenhando igualmente funções relevantes para a adequada gestão do empreendimento, dentre as quais se destacam:

- a) demonstrar a viabilidade econômico-financeira da solução adotada;
- b) subsidiar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Executivo e do Termo de Referência;
- c) permitir a verificação da disponibilidade orçamentária para atendimento da despesa;
- d) fornecer parâmetro objetivo para a análise da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas;
- e) prevenir situações de sobrepreço, superfaturamento e desequilíbrio econômico-financeiro;
- f) subsidiar a fiscalização da execução contratual e a análise de eventuais alterações quantitativas ou qualitativas do contrato.

Constata-se, ainda, que o orçamento referencial apresenta coerência com os demais instrumentos de planejamento que integram a fase preparatória, especialmente o

Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Projeto Executivo, a Matriz de Riscos, o Cronograma Físico-Financeiro e a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), evidenciando adequada integração entre os documentos técnicos que fundamentam a contratação.

Importa registrar, entretanto, que a aferição da correção dos quantitativos, da adequação das composições unitárias, da compatibilidade dos coeficientes de produtividade, da exatidão das memórias de cálculo, da metodologia utilizada para composição do BDI, da adequação dos preços unitários adotados e da conformidade técnica do orçamento referencial constitui matéria de natureza eminentemente técnica, cuja responsabilidade compete aos profissionais habilitados que elaboraram, revisaram e aprovaram os documentos orçamentários.

Consoante entendimento consolidado da Advocacia-Geral da União e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não compete ao órgão de assessoramento jurídico substituir-se aos setores de engenharia ou de orçamento na validação técnica dos preços referenciais, limitando-se sua atuação ao exame da conformidade jurídica da instrução processual e da observância das exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Sob esse enfoque, verifica-se que os autos apresentam documentação suficiente para demonstrar o atendimento das exigências previstas nos arts. 18, 23, 46 e demais dispositivos aplicáveis da Lei nº 14.133/2021, contendo orçamento referencial devidamente fundamentado, metodologia de formação dos custos explicitada, composições analíticas, memória de cálculo, demonstrativo do BDI, declaração da base de cálculo do ISSQN, cronograma físico-financeiro, Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), Eventograma e demais documentos necessários à adequada caracterização econômica da contratação.

Dessa forma, ressalvada a responsabilidade técnica dos profissionais competentes pela elaboração, validação e atualização do orçamento referencial, conclui-se que o valor estimado da contratação encontra-se, em princípio, formalmente instruído e juridicamente compatível com as exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, revelando aderência aos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade, da transparência, da motivação, da governança e da seleção da proposta mais vantajosa, não se identificando óbices jurídicos quanto à regularidade formal da estimativa de custos que fundamenta a presente contratação.

12. Do Edital e da Conformidade do Instrumento Convocatório com a Lei Federal nº 14.133/2021

O edital constitui o principal instrumento normativo da licitação, por meio do qual a Administração Pública exterioriza sua intenção de contratar, estabelece as regras do certame, disciplina os direitos e obrigações dos licitantes e define as condições que regerão a futura execução contratual. Trata-se de documento fundamental à concretização dos princípios da legalidade, publicidade, transparência, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, competitividade, julgamento objetivo e segurança jurídica, assegurando previsibilidade e estabilidade ao procedimento licitatório.

Na sistemática instituída pela Lei Federal nº 14.133/2021, o edital representa a consolidação das decisões tomadas durante a fase preparatória da contratação, devendo

refletir, de forma coerente e integrada, os elementos constantes do Documento de Formalização da Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Projeto Executivo, do orçamento referencial, da Matriz de Riscos, do Termo de Referência e da minuta contratual, preservando a unidade lógica do procedimento administrativo.

Nos termos do art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, o instrumento convocatório deve conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento das propostas, à habilitação, aos recursos administrativos, às sanções, à fiscalização e gestão contratual, às condições de execução do objeto, ao regime de pagamento e às demais cláusulas necessárias ao regular desenvolvimento da licitação e da futura contratação.

A exigência legal transcende o aspecto meramente formal, porquanto o edital deve proporcionar aos interessados pleno conhecimento das condições da disputa, permitindo que todos os potenciais licitantes formulem suas propostas em igualdade de condições, reduzindo riscos de interpretações divergentes e assegurando a observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

No caso em exame, verifica-se que a minuta do Edital foi elaborada com fundamento nos documentos técnicos que compõem a fase preparatória da contratação, especialmente o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Projeto Executivo, o orçamento referencial, a Matriz de Riscos, o Termo de Referência, o cronograma físico-financeiro, a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), o Eventograma e a minuta do contrato administrativo, revelando adequada compatibilidade entre o instrumento convocatório e a solução definida pela Administração para atendimento da necessidade pública identificada.

Da análise jurídica realizada, observa-se que o instrumento convocatório contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, destacando-se, dentre outros:

- I – a identificação do órgão promotor da licitação, da modalidade Concorrência Eletrônica, do regime de execução por empreitada por preço global e do critério de julgamento pelo menor preço global;
- II – a definição clara e precisa do objeto, consistente na execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do CREF12/PE;
- III – as condições de participação no certame e os requisitos para apresentação das propostas;
- IV – os critérios de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnico-profissional, compatíveis com a natureza e a complexidade do empreendimento;
- V – as regras relativas ao processamento da sessão pública eletrônica, ao julgamento das propostas, à análise de exequibilidade, à habilitação, à fase recursal, à adjudicação e à homologação;
- VI – as disposições referentes à execução contratual, às medições, ao cronograma físico-financeiro, aos critérios de pagamento, ao reajustamento, às alterações contratuais e às hipóteses de aplicação de sanções administrativas;

VII – os mecanismos de gestão e fiscalização do contrato, em consonância com os arts. 117 a 120 da Lei Federal nº 14.133/2021;

VIII – as condições para celebração e execução do contrato administrativo, observadas as disposições constantes da minuta contratual que integra os autos.

Observa-se, igualmente, que a estrutura do edital guarda plena coerência com a modalidade Concorrência Eletrônica, disciplinando adequadamente as fases procedimentais previstas nos arts. 17, 28 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como os procedimentos operacionais relacionados à realização da disputa em ambiente eletrônico.

Merece especial destaque a compatibilidade entre o instrumento convocatório e os documentos técnicos que fundamentam a contratação. Verifica-se que as exigências editalícias reproduzem, de forma coerente, as definições constantes do Projeto Executivo, do orçamento referencial, da Matriz de Riscos, do Termo de Referência e dos demais anexos técnicos, preservando a uniformidade da modelagem da contratação e reduzindo riscos de inconsistências entre os instrumentos que integram a fase preparatória.

Também se observa que o edital contempla regras relacionadas à execução da obra, aos critérios de medição, ao recebimento provisório e definitivo, às garantias contratuais, à responsabilidade técnica da contratada, às obrigações relativas à segurança do trabalho, à observância das normas técnicas aplicáveis, ao controle tecnológico dos serviços e às condições necessárias à adequada fiscalização da execução contratual, em consonância com a natureza do empreendimento.

No tocante à publicidade do procedimento, cumpre registrar que a Lei Federal nº 14.133/2021 instituiu regime ampliado de transparência das contratações públicas, impondo a divulgação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sem prejuízo das demais formas de publicidade legalmente exigidas.

Nos termos do art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021, deverão ser promovidas, entre outras providências:

- a) a divulgação do inteiro teor do edital e de todos os seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- b) a publicação do extrato do edital no Diário Oficial competente;
- c) a disponibilização dos documentos preparatórios que, embora não integrem formalmente o edital, devam ser divulgados em observância ao princípio da transparência;
- d) a manutenção do acesso público aos documentos da contratação durante toda a tramitação do procedimento licitatório.

Igualmente relevante é a observância do disposto no art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual todos os elementos integrantes do edital — inclusive Projeto Executivo, Termo de Referência, orçamento referencial, minuta contratual e demais anexos —

devem ser disponibilizados simultaneamente à publicação do instrumento convocatório, assegurando amplo acesso às informações necessárias à formulação das propostas.

Cumpra registrar, ainda, que a definição da data da sessão pública, dos prazos procedimentais e das demais condições operacionais da Concorrência Eletrônica constitui atribuição da autoridade competente e do Agente de Contratação, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021, do edital e da plataforma eletrônica utilizada para realização do certame.

Por outro lado, a análise promovida por esta Assessoria Jurídica limita-se ao controle de legalidade do instrumento convocatório, não abrangendo a validação técnica do Projeto Executivo, dos quantitativos, das especificações construtivas, do orçamento referencial, das composições de custos, dos critérios de habilitação técnica, da Matriz de Riscos ou de quaisquer outros aspectos cuja elaboração e aprovação competem às áreas técnicas responsáveis pela instrução do processo administrativo.

Diante do exposto, verifica-se que a minuta do Edital apresenta, em princípio, conformidade com as disposições dos arts. 17, 25, 28, 54, 89 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021, revelando adequada compatibilidade com os documentos que compõem a fase preparatória da contratação e com a modelagem adotada pela Administração para a execução da obra.

Por conseguinte, sob o enfoque estritamente jurídico, não se identificam óbices relevantes à aprovação da minuta do instrumento convocatório e à deflagração da Concorrência Eletrônica, ressalvada a necessidade de incorporação das recomendações consignadas neste parecer, bem como da manutenção da coerência entre o edital, seus anexos técnicos e a minuta contratual, de forma a assegurar a observância dos princípios da legalidade, do planejamento, da transparência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

13. Da Necessidade de Divulgação da Contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

A Lei Federal nº 14.133/2021 promoveu profunda reformulação do regime de publicidade das contratações públicas ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma oficial destinada à centralização, divulgação, integração e disponibilização das informações relativas às licitações, contratações diretas, contratos administrativos e respectivos atos de execução.

A instituição do PNCP representa um dos principais mecanismos de fortalecimento da governança pública estabelecidos pela Nova Lei de Licitações, concretizando os princípios da publicidade, da transparência, da eficiência, da prestação de contas, da integridade administrativa e do controle social, previstos no art. 37 da Constituição Federal e reproduzidos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse contexto, a publicidade dos atos administrativos deixa de constituir mera formalidade procedimental para assumir função estruturante do sistema de contratações públicas, permitindo amplo acesso às informações pelos órgãos de controle, pelos licitantes,

pelos cidadãos e pela sociedade em geral, fortalecendo a fiscalização da gestão pública e conferindo maior legitimidade aos procedimentos licitatórios.

Em consonância com esse modelo, o art. 174 da Lei Federal nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas como ambiente oficial de divulgação obrigatória dos atos praticados pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos diversos entes federativos, atribuindo-lhe a função de repositório nacional das informações relativas às contratações públicas.

A obrigatoriedade de utilização do PNCP revela-se ainda mais evidente quando analisadas as disposições do art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual a publicidade do edital de licitação será realizada mediante a divulgação e manutenção do inteiro teor do instrumento convocatório e de todos os seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, sem prejuízo das demais formas de publicidade legalmente exigidas.

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, essa exigência assume especial relevância, uma vez que a ampla divulgação do Projeto Executivo, do Termo de Referência, do orçamento referencial, da Matriz de Riscos, do cronograma físico-financeiro, da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), do Eventograma, da minuta contratual e dos demais documentos técnicos permite que os potenciais licitantes tenham pleno conhecimento das condições da contratação, favorecendo a elaboração de propostas consistentes e a ampliação da competitividade do certame.

Igualmente relevante é o disposto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina que todos os elementos integrantes do edital, inclusive projetos, minutas contratuais e demais anexos, sejam disponibilizados simultaneamente à publicação do instrumento convocatório, assegurando acesso amplo, gratuito e irrestrito aos documentos que instruem a licitação.

No que se refere à fase contratual, merece especial destaque o art. 94 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual a divulgação do contrato administrativo e de seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas constitui condição indispensável para sua eficácia, devendo ocorrer no prazo legal contado da respectiva assinatura.

Trata-se de inovação de elevada relevância jurídica, pois a legislação atribui à publicidade realizada no PNCP natureza de requisito de eficácia dos contratos administrativos, reforçando a transparência da atuação estatal e ampliando os mecanismos de controle institucional e social sobre a execução contratual.

No caso em exame, a Administração deverá observar rigorosamente todas as exigências legais relativas à publicidade do procedimento licitatório e da futura contratação, promovendo, tempestivamente, a divulgação dos atos exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente:

- a) do aviso de licitação;
- b) do inteiro teor do edital e de todos os seus anexos;

- c) do Projeto Executivo;
- d) do Termo de Referência;
- e) do orçamento referencial e de seus documentos complementares, observadas as hipóteses legais de sigilo, quando cabíveis;
- f) da Matriz de Riscos;
- g) da minuta do contrato administrativo;
- h) do contrato celebrado;
- i) dos termos aditivos, apostilamentos e demais alterações contratuais;
- j) dos atos de adjudicação, homologação e demais informações cuja divulgação seja exigida pela legislação.

A observância dessas providências não apenas atende aos comandos expressos dos arts. 25, 54, 94 e 174 da Lei Federal nº 14.133/2021, mas também fortalece a transparência ativa, amplia o controle social, facilita a atuação dos órgãos de controle interno e externo, reduz riscos de questionamentos futuros e contribui para a efetividade do princípio da governança nas contratações públicas.

Cumprir registrar que a responsabilidade pela alimentação tempestiva do Portal Nacional de Contratações Públicas, pela divulgação dos atos administrativos e pela manutenção da integridade das informações disponibilizadas compete aos agentes públicos legalmente responsáveis pela condução do procedimento licitatório e pela gestão contratual, cabendo ao órgão de assessoramento jurídico apenas verificar a observância das exigências normativas pertinentes.

Diante do exposto, sob o enfoque estritamente jurídico, recomenda-se que o CREF12/PE assegure a integral observância das disposições constantes dos arts. 25, § 3º, 54, 94 e 174 da Lei Federal nº 14.133/2021, promovendo a divulgação tempestiva e integral dos atos da presente Concorrência Eletrônica, de seus anexos e do futuro contrato administrativo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos demais meios oficiais de publicidade aplicáveis.

Conclui-se, portanto, que a divulgação da presente contratação no PNCP não constitui mera faculdade administrativa, mas verdadeiro dever legal diretamente relacionado aos princípios constitucionais da publicidade, da transparência, da eficiência e da prestação de contas, além de representar requisito indispensável para a eficácia do contrato administrativo e para a legitimidade de toda a atuação administrativa desenvolvida no âmbito da presente contratação.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, e considerando os elementos constantes dos autos, esta Assessoria Jurídica, no exercício da competência consultiva e do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, procedeu ao exame jurídico da fase preparatória da presente contratação, compreendendo, dentre outros documentos, o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Projeto Executivo, o orçamento referencial, a Matriz de Riscos, o Termo de Referência, a minuta do Edital, a minuta do Contrato Administrativo e os demais documentos que instruem o procedimento administrativo.

Da análise realizada, verifica-se que a contratação encontra-se adequadamente motivada, evidenciando necessidade administrativa legítima e suficientemente demonstrada nos autos, consistente na execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE), empreendimento destinado ao aprimoramento da infraestrutura institucional da Autarquia, proporcionando melhores condições para o desempenho de suas atribuições legais, administrativas e fiscalizatórias.

Constata-se, igualmente, que a Administração observou, em princípio, as diretrizes de planejamento estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, promovendo a adequada instrução da fase preparatória mediante elaboração dos documentos técnicos exigidos pela legislação, com demonstração da necessidade da contratação, avaliação das alternativas disponíveis, definição da solução escolhida, elaboração do Projeto Executivo, composição do orçamento referencial, identificação e tratamento dos riscos contratuais, definição do modelo de execução e de gestão contratual, bem como compatibilização da contratação com o planejamento institucional e com a disponibilidade orçamentária.

Verifica-se, ainda, que a modelagem da contratação revela coerência entre os diversos instrumentos que compõem a fase preparatória, notadamente o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Projeto Executivo, o orçamento referencial, a Matriz de Riscos, o Termo de Referência, a minuta do Edital e a minuta contratual, evidenciando observância aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade, da transparência, da governança e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 11, 18 e demais dispositivos aplicáveis da Lei Federal nº 14.133/2021.

No que se refere aos aspectos submetidos ao controle jurídico, conclui-se que os documentos analisados apresentam, em princípio, conformidade formal e material com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, não tendo sido identificados vícios de natureza jurídica capazes de impedir o prosseguimento da fase externa da licitação, ressalvadas as recomendações consignadas ao longo deste parecer e as matérias de natureza técnica, orçamentária, econômico-financeira, operacional e de conveniência administrativa, cuja responsabilidade permanece atribuída às unidades técnicas competentes e à autoridade responsável pela contratação.

Cumprе destacar, em consonância com o Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que a presente manifestação restringe-se ao controle de juridicidade da contratação, não abrangendo a validação técnica do Projeto Executivo, das soluções de

engenharia adotadas, das especificações construtivas, dos quantitativos, das composições de custos, da formação do orçamento referencial, da metodologia utilizada para composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), da Matriz de Riscos, da Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), do Eventograma, dos critérios técnicos de habilitação ou de quaisquer outros aspectos cuja elaboração e aprovação competem aos profissionais legalmente habilitados e às áreas técnicas responsáveis pela instrução do processo.

Também se ressalta que o presente parecer possui natureza opinativa, destinando-se ao controle preventivo de legalidade da fase preparatória, não vinculando a decisão da autoridade competente, a quem incumbe deliberar acerca da conveniência e oportunidade do prosseguimento da contratação, assumindo a responsabilidade pelos atos administrativos praticados, na forma da legislação vigente.

Diante desse contexto, esta Assessoria Jurídica OPINA pela regularidade jurídica da fase preparatória da contratação, entendendo que, sob o enfoque estritamente jurídico, encontram-se presentes os pressupostos necessários para a continuidade do procedimento licitatório, mediante a realização de Concorrência Eletrônica, sob o regime de empreitada por preço global, destinada à contratação de empresa especializada para execução das obras de reforma, ampliação, modernização e adequação funcional do edifício-sede do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – Pernambuco (CREF12/PE).

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Recife/PE, 30 de julho de 2026.



VADSON DE ALMEIDA PAULA
Almeida Paula Advogados Associados
Advogado OAB/PE 22.405