



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º n.º 74/2025/2025 - PGDF/PGCONS

Processo n.º 00110-00002400/2024-51

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL (SODF). SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DAS SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO/RECUPERAÇÃO DE PAVIMENTO NOS SEGMENTOS 1, 2 E 13 DA RODOVIA DF-009, LOCALIZADA NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO LAGO NORTE - RA XVIII. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO. ANÁLISE JURÍDICA.

1. O Parecer Referencial SEI-GDF n.º 59/2024 - PGDF/PGCONS apresenta as orientações para nortear as contratações realizadas por meio da modalidade de pregão eletrônico, mas dirige-se especificamente para a aquisição de bens comuns, enquanto o presente volta-se para as especificidades dos certames relativos a serviços comuns de engenharia. Recomenda-se a adoção das recomendações apresentadas naquele referencial, de forma subsidiária, no que for pertinente ao caso concreto.

2. O pregão segue o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, da Lei n.º 14.133/2021, e é adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. A caracterização do objeto da licitação como serviço comum de engenharia é fundamental para a escolha do pregão como modalidade licitatória adequada, devendo ser apresentadas as justificativas técnicas do enquadramento.

3. Na fase preparatória do processo licitatório, devem também ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, elencados no art. 18

da Lei nº 14.133/2021 e art. 54 do Decreto-DF 44.330/2021.

4. Manifestação jurídica pela viabilidade de prosseguimento do procedimento licitatório, desde que adotadas as recomendações externadas no parecer.

1. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal (SODF) solicitou a esta Procuradoria a emissão de parecer acerca do procedimento instaurado para a deflagração de licitação, cujo objeto é a seleção e contratação de empresa especializada para a execução de serviços de restauração e recuperação de pavimento nos segmentos 1, 2 e 13 da rodovia DF-009, localizada na Região Administrativa do Lago Norte - RA XVIII.

O custo estimado para a contratação é de R\$ 3.782.788,32 (três milhões, setecentos e oitenta e dois mil setecentos e oitenta e oito reais e trinta e dois centavos), tendo sido adotada a modalidade pregão eletrônico eletrônico, pelo critério de julgamento menor preço, visando à execução indireta, mediante o regime de empreitada por preço unitário.

A Assessoria Jurídico-Legislativa da SODF procedeu à análise jurídica do processo (SEI 165848010). Ainda, com base nas informações constantes do Despacho – SODF/SEOBRAS/SUPOP/APREURB (165828457) relatou a existência de outras contratações serem efetivadas nos anos de 2025 e 2026 relacionadas a serviços de engenharia, a fim de demonstrar a recorrência do tema e justificar a necessidade de elaboração de parecer referencial, nos termos do art. 7º da Portaria nº 115/2020 PGDF.

Os autos foram então encaminhados a esta Procuradoria, por meio do Ofício Nº 303/2025 - SODF/GAB (SEI 166063892), para emissão de manifestação jurídica acerca da questão, em regime de urgência. Na oportunidade, foi destacada a existência de outras contratações com objeto semelhante a serem beneficiadas com a emissão de parecer referencial que estabeleça orientações jurídicas sobre o tema.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Escopo do parecer

A presente manifestação possui caráter estritamente jurídico-formal, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, estando excluídas considerações de ordem técnica acerca do serviço de engenharia a ser executado, materiais e serviços nela empregados ou quanto à correção da estimativa de preço.

Compete ao gestor público aferir a solução de engenharia eleita, com a cautela para que as exigências técnicas presentes no edital não restrinjam desnecessariamente o caráter competitivo do certame.

2.2 Parecer Referencial

A SODF solicita a emissão de parecer referencial, informando a existência de outras contratações com objeto semelhante a serem realizadas no âmbito da Pasta a serem beneficiadas com orientação jurídica uniforme. Instrui os autos uma relação, elaborada pela Subsecretaria de Projetos Orçamento e Planejamento de Obras, contendo uma lista exemplificativa de objetos a serem contratados na mesma modalidade e critério de julgamento (165828457), a fim de justificar a solicitação.

O parecer referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade e uniformidade às análises jurídicas, fornecendo aos gestores manifestação e orientação padronizada para casos repetitivos.

No âmbito local, a matéria é disciplinada pela Portaria/PGDF n. 115/2020, que admite a elaboração de parecer referencial *“quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos”* (art. 7º).

Uma vez emitido o referencial, fica dispensado o envio do processo para emissão de parecer jurídico em cada processo de licitação, salvo dúvida jurídica específica (art. 9º da referida Portaria). Ressalta-se, contudo, que a sua utilização exige que a autoridade competente declare expressamente que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos estabelecidos no parecer referencial, bem como que suas orientações serão integralmente observadas (art. 9º, II).

Ressalte-se a existência do Parecer Referencial SEI-GDF nº 59/2024 - PGDF/PGCONS, onde se encontram as orientações necessárias para nortear as contratações realizadas por meio da modalidade de pregão eletrônico no Distrito Federal, mas especificamente voltado para a aquisição de bens comuns. Recomenda-se, assim, a sua leitura e adoção das recomendações apresentadas naquele opinativo, no que for pertinente a cada processo de pregão eletrônico que for deflagrado.

Cabe notar que este parecer referencial está sendo editado a partir de um caso concreto (execução de serviços de restauração e recuperação de pavimento nos segmentos 1, 2 e 13 da rodovia DF-009, localizada na Região Administrativa do Lago Norte - RA XVIII), de modo que algumas das recomendações aqui apresentadas estão ajustadas à instrução processual e às minutas que encontram-se neste processo (SEI 00110-00002400/2024-51).

Entretanto é de se presumir que as demandas conduzidas pela SODF/DF sobre o tema sigam uma uniformidade processual e procedimental, de modo que as orientações e recomendações aqui apresentadas deverão ser replicadas aos demais casos.

2.3 Do regime legal

O arcabouço normativo utilizado para analisar a regularidade dos procedimentos se constitui, principalmente, na Lei 14.133/2021 e no Decreto distrital 44.330/2023, que regulamentou a referida Lei federal no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.

2.4. Pregão e a aquisição de serviços comuns de engenharia

A licitação constitui procedimento administrativo essencial para que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa ao interesse público. Fundamentada no princípio da igualdade, a licitação assegura condições equitativas de participação a todos os concorrentes para a escolha da oferta que melhor atenda aos requisitos estabelecidos no edital e no contrato administrativo. Essa exigência tem respaldo no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina a obrigatoriedade da licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.

Dentre as modalidades de licitação, destaca-se o pregão, previsto no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, como procedimento obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns, conceituados como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 6º, inciso XIII).

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao prever, em seu artigo 29, a utilização do pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia, assim definidos no art. 6º, XXI, "a": “todo serviço de engenharia que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens”.

A adoção do pregão para licitar serviços de engenharia, ora expressamente positivada, já havia sido consolidada pelo Tribunal de Contas da União, conforme dispõe a Súmula nº 257/2010:

Súmula nº 257 - “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

No entanto, para a adequada utilização do pregão para a contratação de serviços de engenharia, é crucial a sua correta caracterização como serviço comum, sendo que tal definição deve feita caso a caso pelo setor técnico da Administração, mediante avaliação do objeto licitado e configuração do mercado pertinente. Como bem destacado no Parecer Referencial 59/2024 - PGDF/PGCONS:

“É crucial entender que o pregão é aplicável apenas para bens comuns, que são aqueles com padrões de desempenho e qualidade definíveis objetivamente pelo edital, conforme as normas da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 44.330/2023. Esses bens devem atender a especificações de mercado usuais.

Além disso, a definição técnica do bem ou serviço como comum é uma tarefa técnica, conforme destacado no Parecer nº 218/2020-PRCON/PGDF. A avaliação técnica deve ocorrer antes do início da licitação para definir claramente as especificações dos bens comuns, evitando critérios de julgamento que envolvam aspectos técnicos. Joel de Menezes Niebuhr (Pregão Presencial e Eletrônico, 8ª ed., Forum, 2020, p. 81) ensina que o pregão é incompatível com licitações julgadas por critérios técnicos. Ele destaca que o pregão deve se basear no critério de menor preço ou maior desconto, sem comparar a qualidade dos bens ou serviços ofertados”.

No caso em análise, o objeto a ser contratado é assim descrito no Termo de Referência (SEI 165510623), em seu item 1.1: *"A licitação tem como objeto a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de restauração/recuperação de pavimento nos segmentos 1, 2 e 13 da rodovia DF-009, localizada na Região Administrativa do Lago Norte - RA XVIII, prevista no âmbito do Plano de Contratações Anual, com área aproximada de 31.139,14m², incluindo pavimentação e sinalização horizontal, conforme normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, DNIT e ainda as exigências e demais condições e especificações, memoriais descritivos, quantitativos expressos no projeto, bem como informações constantes deste documento.*

O item 1.2 do TR caracteriza o objeto a ser contratado como serviço comum de engenharia, “apresentando padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos (art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)”.

No entanto, o documento não apresenta as justificativas técnicas do enquadramento, o que deve ser feito levando em consideração as circunstâncias do caso concreto, não sendo suficiente a mera transcrição de artigo legal.

Segundo lição de Marçal Justen Filho, *"Os serviços e obras de engenharia caracterizam, como regra, objeto não comum. Assim se passa porque cada serviço de engenharia ou obra refletem as circunstâncias do ambiente em que são realizados, sendo essencial avaliar a identidade do particular e evitar a seleção decorrente de lances decrescentes sucessivos. No entanto, admite-se a adoção do pregão para os serviços de engenharia comuns, que são aqueles que comportam padronização em vista das circunstâncias. Portanto, as definições teóricas quanto aos serviços de engenharia comuns precisam ser avaliadas em conjunto com situação fática para verificar o cabimento ou não do pregão".* (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 447).

Reafirme-se que o adequado enquadramento deve ocorrer a partir de uma competente avaliação de profissional habilitado e experiente para subsidiar o processo de licitação ou de contratação, sendo necessário que a Administração fundamente tecnicamente a decisão de definição do serviço de engenharia como comum.

Caso o objeto seja tecnicamente caracterizado como serviço especial de engenharia ou como obra, a modalidade a ser adotada é a concorrência, nos termos do art. 6º, XXXVIII, e do art. 28, II, da Lei nº 14.133/2021, modalidade que se sugere ainda, por cautela, seja adotada nos casos em que houver dúvida quanto à sua correta categorização.

2.5 Da Instrução do processo administrativo

A Lei 14.133/2021, prestigiando o princípio do planejamento (art. 5º), reforçou a importância da fase preparatória das licitações como etapa essencial para garantir contratações mais eficientes, econômicas e alinhadas ao interesse público.

Nessa fase, deve-se verificar a compatibilidade da contratação com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias. Devem também ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, descritos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e art. 54 do Decreto-DF 44.330/2021.

Conforme se extrai da minuta do Edital (SEI 165071827), a secretaria consultante optou por realizar uma licitação na modalidade Pregão Eletrônico, definida pelo art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021, como a *“modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”*. Tratando-se de licitação para contratação de serviço comum de engenharia, se mostra adequada, em tese, a opção pela modalidade pregão, condicionada à apresentação de justificativas mais robustas quanto à classificação do objeto, como já explicado no item anterior deste opinativo. Adequado também o critério de julgamento de menor preço, conforme Edital.

O regime de execução escolhido, como se infere do edital, foi o de empreitada por preço unitário, em que a contratação da execução da obra ou do serviço é feita por preço certo de unidades determinadas, conforme o art. 6º, XXVIII, da Lei 14.133/2021. Deve-se atentar para que as cláusulas do edital estejam em conformidade com o regime de execução escolhido, em especial as relativas a apresentação da proposta e pagamento. No regime de empreitada por preço unitário o licitante deve detalhar os preços unitários de cada item ou serviço, conforme as especificações constantes do edital, e o pagamento é realizado com base nas medições periódicas dos serviços efetivamente executados, conforme os preços unitários contratados.

Superada a questão da modalidade de licitação, critério de julgamento e regime de execução, passa-se à análise quanto aos requisitos relativos à fase preparatória do processo licitatório, conforme exigido pelo art. 18 da Lei 14.133/2021 e art. 54 do Decreto 44.330/2023, utilizando-se ainda, subsidiariamente, Parecer Referencial 59/2024 – PGDF/PGCONS, no que for compatível com o caso em tela.

2.5.1 - Descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

Conforme o art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação”*.

A Lei 14.133 determina que o estudo técnico preliminar deverá conter, ao menos, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas (art. 18, § 2º).

O ETP - SODF/SEOBRAS/SUPOP/APRIMOB (SEI 151575664) apresentou, em seu item I, a necessidade da contratação, nos seguintes termos:

4. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Com aproximadamente 10,7 km a DF-009, denominada Estrada Parque Península Norte (EPPN), é a principal rodovia da Região Administrativa do Lago Norte - RA XVIII, conforme identificado na Figura 01.

O tráfego, inclusive de transporte coletivo, somado às intempéries, diminuiu a qualidade do revestimento asfáltico da rodovia com o passar dos anos.

A restauração da DF-009 tem como objetivo recuperar o pavimento da rodovia prolongando a sua vida útil e reestabelecendo as condições de segurança, conforto e trafegabilidade.

Após estudos realizados pela equipe do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, verificou-se a necessidade de realizar fresagem e

recomposição e implantar reforços estruturais no revestimento de modo a preservar as camadas subjacentes do pavimento.

Devido a extensão da rodovia foi necessária a divisão em segmentos homogêneos, com base em critérios visuais e deflectométricos. Tais segmentos visam a melhor solução técnica/econômica para o trecho a ser implantado no valor do Contrato de Repasse Nº 939758/2022/MCD/CAIXA.

A escolha do trecho, segmentos 1, 2 e 13, conforme Figura 02, busca a funcionalidade do objeto atendendo o maior fluxo de veículos que adentra o Lago Norte e cobre uma área de 31.139,14m².

Apresentada, portanto, a justificativa quanto ao interesse público na contratação, referente à necessidade pelos motivos acima elencados. Esclareça-se que a identificação da necessidade administrativa e a adequação do objeto a essas necessidades são questões de índole técnica, alheias ao campo jurídico desta análise.

Avançando na análise do ETP, ele contempla os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da Lei, e quanto aos demais, informa que constarão do Termo de Referência.

O estudo técnico preliminar deve conter ainda a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração (art. 18, caput, da Lei de Licitações).

No caso, o ETP não apresenta a informação quanto ao plano de contratações anual, mas o Termo de Referência informa, em seu item 10.2, o que se segue (165510623):

“O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual, conforme detalhamento a seguir (art. 12, inciso VII e art. 18, caput, da Lei nº 14.133 de 2021; IN SEGES/ME nº 58, de 2022 e Decreto nº 10.947/22):

Id do item no PCA: 25609 - Pavimentação, EXECUÇÃO DE OBRA DE INFRAESTRUTURA E URBANIZAÇÃO - Restauração do Pavimento da DF-009, (Etapa 1 - Segmentos 1, 2, e 13).

Classe/Grupo: OBRAS E INSTALAÇÕES

Trata-se de informação ligeiramente diferente da apresentada no Memorando 40 (SEI 155465906), de modo que se sugere a conferência de sua exatidão.

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

O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os bens ou serviços a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

A Lei 14.133/2021, no art. 6º, inciso XXIII, e no art. 40, §1º, e o Decreto Distrital nº 44.330/2023, no art. 71, §1º, trazem os requisitos para a elaboração do Termo de Referência.

Consta dos autos o Termo de Referência - SODF/SEOBRAS (165510623), onde constam os elementos acima indicados. Não se localizou a aprovação do TR pela autoridade competente, devendo ainda ser indicado o ato normativo que confere competência para tanto.

Destaque-se, que, no caso, considerando-se que o valor estimado para a licitação é superior ao montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o certame não ficará restrito às microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, I, da LC nº 123/2006), sendo previsto, no entanto, a subcontratação compulsória prevista no art. 48, II da LC e no art. 27 da Lei Distrital nº 4.611/2011 (item 4.6.2 do TR).

A propósito, o TR veda a subcontratação de "todos os serviços objeto do contrato" (item 4.6.1), exigindo, no entanto, a subcontratação compulsória, tendo sido fixado o percentual de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor do objeto contratado.

Sugere-se seja aprimorada a redação do item 4.6.1, no seguinte sentido: "É vedado à contratada subcontratar os serviços objeto do presente contrato, ressalvada a hipótese prevista no item

subsequente". A mesma alteração deve ser feita na Cláusula 12.1 da minuta do Contrato (SEI 165071827, Anexo II), ajustando-se ainda a porcentagem (item 12.2), para que coincida com exatidão à previsão no TR.

2.5.3 - Definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

As garantias da contratação estão previstas no item 4.8 do TR e Cláusula 15.1 da Minuta do Contrato. A disposição do TR deve ser alterada de "5% (cinco por cento) do valor total do contato" para "5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato", conforme previsto no contrato e art. 98 da Lei 14.133/2021.

As disposições acerca do recebimento do objeto constam do item 12 do Edital, e quanto ao pagamento, estão dispostas no item 13.

Recomenda-se, para melhor atendimento da exigência legal, que cada um desses itens elencados no inciso III do art. 18 da Lei sejam organizados em tópicos específicos no Termo de Referência, facilitando sua identificação.

2.5.4 - Orçamento estimado por meio de metodologia compatível com o objeto;

Nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. O parágrafo segundo estabelece a ordem de prioridade das fontes de pesquisa para a contratação de obras e serviços de engenharia, a fim de garantir transparência e economicidade.

Constam dos autos o Relatório de Orçamento, elaborado pelo DER/DF, de março de 2024, apontando um custo estimado de R\$ 3.782.788,32 (três milhões, setecentos e oitenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito reais e trinta e dois centavos) (SEI 149204646).

Do documento, consta que o orçamento foi elaborado de acordo com a estrutura do SICRO – Sistema de Custos Rodoviários do DNIT, tabela do estado do Distrito Federal e com a data base de ABRIL/2023. Consta ainda que o orçamento foi elaborado nas duas condições de recolhimento de tributos previdenciários, sendo considerada a mais vantajosa para a Administração Pública a condição SEM desoneração.

A taxa de BDI adotada foi de 20,31% e a taxa diferenciada para materiais betuminosos é de 15,00%, no regime previdenciário sem desoneração.

Segundo consta da Memorando Nº 4/2024 - SODF/SUGRE/UGPNIE/DIPREM, os itens orçamentário foram enviados, analisados e aprovados pela Instituição Mandatária CAIXA. Ausente, no entanto, a validação e ratificação pela área técnica da SODF.

Frise-se caber ao setor técnico da Administração atestar a confiabilidade das planilhas, verificando se os custos estimados são compatíveis com o mercado (Parecer Referencial nº 72/2024 - PGDF/PGCONS), devendo examinar ainda a adequação do sistema utilizados como referência e a correção, quanto ao BDI, da composição e percentuais adotados, à luz do Acordão nº 2.622/2013 - TCU /Plenário.

Ainda, nos termos do Parecer Referencial 72/2024 – PGDF/PGCONS, sobre as diversas planilhas, projetos e cálculos, a consulente deve verificar se todas elas trazem os nomes dos engenheiros/arquitetos/orçamentistas responsáveis por elaborá-las, bem como as respectivas inscrições no conselho profissional de direito.

2.5.5 - Elaboração do edital de licitação;

Requisito atendido pela juntada da minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2025-SODF (SEI 165071827), tendo sido utilizado, segunda consta da Lista de Verificação (SEI 162593350), o

modelo constante do Parecer Referencial nº 59/2024-PGDF/PGCONS. Trata-se, a propósito, do modelo a ser adotado para as licitações na modalidade "pregão", podendo ser utilizado também para contratação de serviços comuns de engenharia, mediante as adaptações necessárias ao caso concreto.

Quanto ao documento presente neste processo, seguem as seguintes considerações:

a) Substituir o termo "Tipo de licitação" por "Critério de Julgamento", que é a nomenclatura utilizada na Lei 14.133/2021;

b) Inserir, no item 2.11, a proibição de participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio (item 4.3 da Minuta do Contrato e 4.5 do TR);

c) Renumerar a partir do item 3.2, uma vez que ausente o item 3.3;

d) Alterar a redação do item 5.18, acerca de "itens não exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte", uma vez que a licitação é de ampla participação;

e) Completar o item 8.10 com o endereço eletrônico;

f) Quanto ao item 15.25, recomendo à consulente alterar o ID do Termo de Referência (anexo I) para o atual (165510623), assim como da minuta de Contrato (anexo II) para constar (165517223).

g) Ainda, com fim de tornar mais claras as disposições editalícias, recomendo a seguinte alteração dos itens 2.11.9, 2.11.10, 2.11.11 e 2.11.12:

2.11.9. Não poderá participar, direta ou indiretamente, de licitação, contratação ou execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, agente público de órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal contratante ou responsável pela licitação, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme § 1º do art. 9º da Lei n.º 14.133, de 2021.

2.11.10. A vedação do subitem 2.11.9 aplica-se para as condições de Proprietário, Controlador, Administrador, Gerente ou Diretor de Pessoa Jurídica, independentemente das denominações adotadas e do nível quantitativo ou qualitativo de participação no capital ou patrimônio (Decreto nº 39.860, de 30 de maio de 2019);

2.11.11. A vedação do subitem 2.11.9 aplica-se aos executores de contratos que trabalhem ou tenham trabalhado nos últimos cinco anos como sócios, administradores ou não, ou responsáveis pelas entidades contratadas. 2.11.12. A vedação do subitem 2.11.9 aplica-se ao agente público licenciado ou afastado por qualquer motivo e a qualquer título.

2.5.6 - Elaboração de minuta de contrato, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

Consta dos autos a minuta do contrato, como Anexo II do edital. Observe-se que foi juntada outra minuta posteriormente (SEI 165517223), mas que, aparentemente, encontra-se desatualizada, devendo ser diligenciado para que conste do anexo do edital a versão mais atualizada.

Quanto à minuta presente como Anexo II do edital, cabíveis as seguintes considerações:

a) Verificar as recomendações feitas ao longo do processo, a propósito da fase interna da licitação, que tenham impacto na minuta de contrato. Essa recomendação é de fundamental importância, a fim de evitar disposições conflitantes entre esses documentos;

b) Verificar se as referências, nas Cláusulas Segunda e Terceira, foram feitas à versão mais atualizada do TR;

c) Sanar a aparente contradição entre o item 6.1.1 e 6.2 quanto à formalização da prorrogação por termo aditivo, providência que se mostra desnecessária diante do teor do art. 111 da Lei 14.133/2021;

d) Excluir as cláusulas referentes à consórcio (ex.: 9.2.2.1 e 9.2.2.1.1), considerando a

vedação prevista na Cláusula 4.3.

e) A Cláusula 19.2 prevê: "O contrato poderá ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas, ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133/21, bem como por acordo entre as partes, assegurados o contraditório e a ampla defesa". Recomenda-se que a rescisão amigável seja disciplinada em cláusula própria, lembrando que ela não pode operar-se com a mera manifestação escrita do contratado, sendo imprescindível que haja manifestação motivada e prévia por parte da Administração;

f) Retificar o ano do número do contrato, porquanto consta 2024;

g) A Cláusula Décima deverá ser renumerada, uma vez que ausente o item 10.1;

h) Alterar a menção, nas Cláusulas Vigésima Sexta (item 26.1) e Vigésima Oitava (item 28.2), à Lei nº 7.102/1983 que foi revogada pela Lei nº 14.967/2024.

2.5.7 - Regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços comuns, inclusive de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

Requisito atendido, conforme item 1.8 do TR.

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

De acordo com o Edital, a modalidade escolhida foi o pregão, o critério de julgamento será o de menor preço e o modo de disputa será aberto/fechado.

Em atenção ao disposto no artigo 34 da Lei 14.133/21, estabeleceu-se que o julgamento considerará o menor dispêndio para a Administração, com atendimento aos parâmetros mínimos de qualidade definidos no Termo de Referência (item 1.7.1 do TR).

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

A exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, representa medida acautelatória adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento. Ela deve ser tecnicamente justificada e não pode não constituir, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações.

Transcreve-se, a propósito, a Súmula n. 263 do TCU:

263. Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No caso em tela, as informações quanto à qualificação técnica constam no item 7.2.1 e seguintes do Edital e se encontram adequadas às regras do art. 67 da Lei 14.133/21.

A participação em consórcio não é permitida, tendo em vista a baixa complexidade técnica (item 4.5 do TR).

2.5.10 - Análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa

execução contratual;

A Lei exige que a Administração efetue, ao final da fase preparatória, uma análise dos riscos pertinentes à licitação e à execução contratual, a fim de minimizar os efeitos dos possíveis danos.

No caso concreto, não se localiza o mencionado documento, que deve ser providenciado.

2.5.11 - Motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Encontram-se nos autos as planilhas orçamentárias, não tendo havido opção por caráter sigiloso na contratação.

2.4. Recomendações finais:

A autoridade competente deverá certificar nos autos que foi observado o princípio da segregação de funções, uma vez que é vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, conforme o Art. 7º, §1º, da Lei 14.133/2021 e art. 14 do Decreto Distrital 44.330/2023.

A consulente deve ainda observar o Decreto 39.620/2019, que estabelece medidas de integridade pública e determina:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal disponibilizarão para a Controladoria-Geral do Distrito Federal, sem prejuízo de divulgação em seus sítios eletrônicos específicos na internet, os itens licitados e contratados, tanto de bens quanto de serviços, com indicação de valor unitário, identificação do processo licitatório, do contrato e do fornecedor.
Parágrafo único. O Secretário de Estado Controlador-Geral do Distrito Federal definirá, em ato específico, a periodicidade e formato do envio das informações para viabilizar a divulgação na forma de dados abertos.

Por fim, nos termos da Lei 5.575/2015, as súmulas dos contratos devem ser publicadas no Portal da Transparência, nas quais devem constar informações referentes ao valor, ao objeto, a finalidade, a duração e ao prazo de vigência do ajuste, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do serviço e que a autoridade competente deverá juntar ao presente processo o ato de nomeação do agente de contratação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela viabilidade jurídica de prosseguimento do certame, desde que observadas as recomendações estampadas no bojo deste parecer.

Dada a mencionada existência de processos com objeto semelhante na Secretaria consulente, opina-se pela viabilidade de utilização do presente opinativo como parecer referencial, ficando dispensado o envio dos referidos processos para exame por esta PGDF, ressalvada a hipótese de dúvida de ordem jurídica identificada e motivada.

Para a utilização do parecer referencial em casos similares, deve a Secretaria observar as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da [Portaria PGDF nº 115, de 16 de março de 2020](#), e instruir o processo com:

(1) cópia integral deste parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do Procurador-Geral Adjunto; e

(2) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.

Necessário ainda que a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria consultante produza uma Nota Jurídica específica para cada um dos casos concretos, asseverando a semelhança do objeto, bem como aferindo o cumprimento das recomendações apresentadas neste opinativo, utilizando, subsidiariamente, as orientações do Parecer Referencial nº 59/2024 - PGDF/GCONS, onde consta o modelo de edital a ser utilizado, com as devidas adaptações.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 03 de abril de 2025.

ANA LUCIA DE LIMA COSTA

Procuradora do Distrito Federal

OAB/DF 22.168



Documento assinado eletronicamente por **ANA LUCIA DE LIMA COSTA - Matr.0140556-X, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 03/04/2025, às 17:44, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **167495079** código CRC= **0526D324**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - DF



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00110-00002400/2024-51

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 74/2025 - PGCONS/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Ana Lúcia de Lima Costa.

Relevante registrar que a autoridade competente deve fazer uso do presente instrumento observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da [Portaria PGDF nº 115, de 16 de março de 2020](#).

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Procuradora-Chefe

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica, bem como no **Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ/DF**.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 04/04/2025, às 10:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 04/04/2025, às 15:32, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **167546373** código CRC= **DCB08BDD**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Site - www.pg.df.gov.br

