



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Gabinete - PGE-GAB

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 10/2025/PGE-GAB

PARECER
REFERENCIAL.
PORTARIAS Nº
232/2024.
**APLICABILIDADE
NO ÂMBITO DA
SECRETARIA DO
ESTADO DA SAÚDE
DO ESTADO DE
RONDÔNIA. DIREITO
ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E
CONTRATOS. LEI N.
14.133/2021.
DECRETO
ESTADUAL N.
28.874/24.
REQUISITOS
NECESSÁRIOS.**

1 . Aplicabilidade do
Parecer Referencial
restrita ao âmbito da
Secretaria de Estado da
Saúde e suas unidades.

2. Aplicabilidade do
Parecer Referencial
restrita à contratação de
empresas especializadas
para a prestação de
serviços de higienização
e limpeza Hospitalar,
Laboratorial e
Ambulatorial
(Higienização,
Conservação,
Desinfecção de
Superfícies e
Mobiliários e
Recolhimento dos
Resíduos Grupo “D”))
mediante pregão
eletrônico.

3. Dispensa de análise
individualizada de

processos que envolvam a matéria vertente e que se amoldem aos termos da manifestação referencial, salvo em caso de dúvida jurídica específica devidamente individualizada.

SUMÁRIO

[01.RELATÓRIO](#)

[02.PARECER
REFERENCIAL.
CONTROLE DE
LEGALIDADE DE
PROCESSO
LICITATÓRIO.](#)

[03.FUNDAMENTAÇÃO.
PROCESSO
LICITATÓRIO.
CONTROLE PRÉVIO
DE LEGALIDADE.](#)

[3.1.DO OBJETO
3.2.DA UTILIZAÇÃO
DO PREGÃO
ELETRÔNICO](#)

[3.3.ASPECTOS
GERAIS DO
PLANEJAMENTO DA
CONTRATAÇÃO](#)

[3.4.DO PLANO DE
CONTRATAÇÕES
ANUAL](#)

[3.5.DO ESTUDO
TÉCNICO
PRELIMINAR](#)

[3.6.DA ANÁLISE DE
RISCOS](#)

[3.7.DOS CRITÉRIOS
DE
SUSTENTABILIDADE
\(DESENVOLVIMENTO
NACIONAL
SUSTENTÁVEL\)](#)

[3.8.DO TERMO DE
REFERÊNCIA](#)

[3.9.DA MINUTA DE
EDITAL/INSTRUMENTO
CONVOCATÓRIO](#)

[3.10.DOS BENEFÍCIOS
ÀS MICROEMPRESAS
E EMPRESAS DE
PEQUENO PORTE](#)

[3.11.DA EXIGÊNCIA
DE GARANTIA](#)

[3.12.PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO](#)

[4. OUTRAS QUESTÕES PERTINENTES](#)

[4.1.Do tipo de unidade que será objeto da contratação](#)

[4.2.Definição dos parâmetros. Unidade de Medida. Índice de produtividade.](#)

[4.3.Registro da Proposta e Convenção Coletiva de Trabalho](#)

[4.4.Documentos de habilitação](#)

[5. CONSIDERAÇÕES FINAIS](#)

[6. CONCLUSÃO](#)

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com objetivo de padronizar a análise de Editais relacionadas às contratações repetitivas no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, no intuito de conferir maior eficiência e celeridade, de modo que os trabalhos da Procuradoria Geral do Estado sejam racionalizados para enfrentamento das questões mais complexas ou que demandem maior risco.

2. Para tanto, o presente Parecer Referencial tem por fundamentos legais, dentre outros, a Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021 e o Decreto Estadual n. 28.874, de 25 de janeiro de 2024, além dos precedentes desta Casa por meio das Portarias n. 244/2024 e 250/2024 da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

3. No presente caso, objetiva-se a padronização da análise jurídica acerca dos procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual, no que tange à realização de procedimento licitatório visando a contratação de empresas especializadas para a prestação de **serviços de higienização e limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial (Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos Resíduos Grupo “D”) mediante pregão eletrônico**. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) classifica como Grupo "D" os resíduos que não apresentem risco biológico, químico ou radiológico à saúde ou ao meio ambiente, podendo ser equiparados aos resíduos domiciliares.

4. É o relatório.

2. PARECER REFERENCIAL. CONTROLE DE LEGALIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO. POSSIBILIDADE

5. A Lei n. 14.133/2021 estabelece como regra a obrigatoriedade de análise jurídica das contratações públicas pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração,¹ admitindo como exceção as hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, desde que considere o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.²

6. Neste sentido, a referida disciplina legal respalda a elaboração de manifestação jurídica referencial, que “consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado”,³ dispensando a análise individualizada pelo órgão jurídico.

7. Aliás, cumpre ressaltar que, antes mesmo de existir expressa previsão legal sobre o tema, o parecer referencial já era uma prática respaldada nos princípios que orientam a Administração Pública, conforme é possível verificar da Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada em 23 de maio de 2014,⁴

que teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União.⁵

8. O Parecer Referencial tem por escopo padronizar as manifestações jurídicas sobre matérias idênticas e recorrentes que, em razão do grande volume, possam impactar a atuação do órgão consultivo ou mesmo a celeridade dos serviços administrativos, permitindo a dispensa de análise jurídica particularizada sempre que o caso concreto se amoldar perfeitamente aos termos da manifestação referencial.

9. Trata-se de medida de aprimoramento de gestão que efetiva o princípio constitucional da eficiência, assegurando maior agilidade no fluxo de trabalho e promovendo a racionalização da atividade do órgão jurídico, além de conferir maior celeridade aos procedimentos administrativos.

10. No âmbito do Estado de Rondônia, o artigo 165 do Decreto n. 28.874, de 25 de janeiro de 2024, que regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Rondônia, prevê a possibilidade de dispensa de análise jurídica por parte da Procuradoria-Geral do Estado nas hipóteses de "menor complexidade e que ensejem instrução processual padronizada".⁶

11. Conforme expressa previsão legal, a definição das hipóteses de dispensa de análise prévia cabe à autoridade máxima da instância jurídica, que deve observar os critérios da Lei nº 14.133/2021.

12. Com fim a disciplinar a possibilidade de elaboração e aplicação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia no desempenho de suas atividades de consultoria, o Procurador-Geral do Estado editou a Portaria nº 232 de 04 de junho de 2024, que resultou na elaboração de diversos pareceres referenciais.

13. Nos termos do art. 3º da Portaria 232/2024, poderá ser emitido parecer jurídico referencial havendo processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, que possibilitem estabelecer orientação jurídica uniforme, nas hipóteses estabelecidas em seus incisos.

14. Para o caso de serviço de higienização e limpeza hospitalar, além do volume de processos em curso sobre a temática, a questão jurídica é de baixa complexidade, uma vez que a materialização da análise envolve especialmente a verificação na instrução processual do cumprimento de exigências legais mediante a conferência de documentos por meio de *checklist's*.

15. Deste modo, a presente manifestação segue com a definição dos contornos jurídicos que autorizam a adoção do parecer referencial para a realização de controle de legalidade introduzido no art. 53 da Lei 14.133/21 que tenham por objeto a contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de higienização e limpeza hospitalar Laboratorial e Ambulatorial (Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos Resíduos Grupo "D"), destacando que incumbe à Administração, por meio da autoridade competente, atestar que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial.

16. Por certo, em caso de dúvida jurídica específica devidamente individualizada que não se enquadre nos moldes da manifestação referencial, o órgão jurídico poderá ser instado a se pronunciar, a exemplo de consulta acerca da possibilidade de ampliação de metas previstas no instrumento jurídico, mormente quando ocasionar majoração do valor pactuado.⁷

3. FUNDAMENTAÇÃO. PROCESSO LICITATÓRIO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ESPECIFICIDADES. POSSIBILIDADE. REQUISITOS NECESSÁRIOS.

3.1. DO OBJETO

17. Durante a fase inicial do processo licitatório, após identificada a demanda da Administração Pública, há a indicação da solução mais adequada para atendê-la, a verificação da viabilidade da contratação e a definição de como essa solução será contratada. Trata-se do planejamento da contratação, fase onde ocorrem diversas atividades internas do órgão visando a definição do que se pretende com a contratação.

18. Nesta fase é definido o objeto da contratação, tal definição deve ser feita de forma concisa, clara e precisa, o objeto que se pretende contratar, **"incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação"**, nos termos do art. 6º, XXIII, a, da Lei 14.133/21.

19. O objeto que trata este Parecer Referencial pode ser definido como serviço comum, pois seus padrões de desempenho, qualidade e quantidade podem ser definidos objetivamente pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII, L. 14.133/21).

20. Dessa forma, por se tratar de objeto específico, o órgão de assessoramento deve atentar-se que o presente parecer aplica-se apenas à contratações idênticas, que possam ter seus padrões quantitativos, qualitativos e de desempenho definidos objetivamente, qual seja, a contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de **higienização e limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial**.

21. Tais aspectos devem ser observados em conjunto ao Documento de Oficialização de Demanda e do

Estudo Técnico Preliminar, que é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, onde são abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

3.2. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

22. Uma vez definido o objeto da licitação, infere-se que a Lei 14.133/21 define o Pregão Eletrônico como modalidade de licitação obrigatória de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI).

23. A definição dos critérios objetiva alcançar o menor dispêndio para a Administração e atender aos “parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação” (art. 34). Ou seja, a proposta a ser selecionada deve ser a de melhor preço, de modo a assegurar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública (objetivo do processo licitatório previsto no art. 11, inciso I).

24. Como visto, trata-se de modalidade obrigatória, que deverá ser realizado preferencialmente no formato eletrônico. A forma presencial será, portanto, exceção, a ser motivada, devendo, nesse caso, a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo (art. 6º, XLII, §2).

3.3. ASPECTOS GERAIS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

25. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

26. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

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

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

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

27. O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, para se compreender o que fundamenta a demanda. Após identificada a necessidade, pode-se buscar as soluções disponíveis no mercado. Encontrada mais de uma solução possível, deve-se avaliar e demonstrar qual a melhor para o órgão, para definição do objeto licitatório e seus contornos.

28. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar a concatenação lógica desses atos, o que deverá ser apresentado nos termos do art. 30 do Decreto Estadual nº 28.874/2024, e **ser conferido pelo checklist**

que se encontra no Anexo I deste Parecer Referencial.

29. Entre os requisitos insculpidos no art. 30 do referido Decreto está a publicação do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), muito embora, a análise prévia de legalidade deva ocorrer **antes de sua respectiva publicação**.

30. Noutro giro, o art. 7º e 8º da Lei nº 14.133/21 tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, já o Decreto Estadual nº 28.874/24 regulamenta a designação e as atribuições dos agentes públicos que irão conduzir o processo licitatório, tais como: agente de contratação, comissão de contratação, equipe de apoio e equipe de planejamento.

31. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar também a **efetiva designação** dos agentes públicas responsáveis pela condução do processo licitatório, obedecendo o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o qual deixa consignado que é vedado ao mesmo agente público a atuação simultânea em funções suscetíveis a riscos, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

32. A Autoridade Máxima responsável pela designação dos Agentes de Contratação deve observar se os designados possuem as qualificações necessárias para o desempenho da função, conforme estabelece o artigo 3º, inciso I do Decreto Estadual nº 28.874/24.

33. Da mesma forma, há determinação no art. 3º, §4º, para que a designação desses agentes deve observar o princípio da segregação de funções, abstendo-se de praticar os demais atos envolvidos no processo de contratação, especialmente no que se refere à fase preparatória, como a realização de estimativa do valor da contratação. Essa condição é observada na prática do Estado, na medida em que os agentes da contratação são da SUPEL, enquanto muito dos elementos da fase de preparação são praticadas no âmbito da SESAU.

34. Portanto, o órgão deve atentar-se aos requisitos apresentados pelos diplomas legais para sua fiel execução.

3.4. DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

35. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatibilizada com o plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (inciso VII do artigo 12 da Lei 14.133/21)

36. O Decreto Estadual nº 28.874/24 também estabelece que a fase preparatória do processo de licitação esteja em consonância com o Plano de Contratação Anual, devendo ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, bem como estabelece que a Autoridade Máxima do Órgão de assessoramento deverá **emitir justificativa para a contratação não constar no Plano de Contratação Anual (art. 30, II, do Decreto 28.874/24)**.

37. Cabe ressaltar que o plano de contratação anual integra a fase de planejamento do processo licitatório, constituindo importante mecanismo de controle da eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, a partir da identificação das necessidades do ente, buscando a completa racionalização das contratações públicas, não podendo este ponto ser ignorado ou relativizado.

3.5. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

38. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui instrumento que evidencia a necessidade da Administração, constituindo o planejamento preliminar da contratação. Em seu bojo deve conter a indicação das principais informações que norteiam a pretensa contratação (elementos previsto nos incisos do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21), como a descrição da necessidade; os requisitos da contratação; a estimativa de quantidades para a contratação acompanhada pela memória de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; o levantamento de mercado, possibilitando a análise das alternativas possíveis; a descrição da solução como todo etc.

39. O ETP, obrigatoriamente, deve conter todos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do §1º do art. 18 (conforme exigido no art. 18, §2º). Em relação aos demais elementos (incisos II, III, V, VII, IX, X, XI, XII do art. 18, §1º), quando não constarem do ETP, a Administração deve justificar a sua ausência.

40. O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução.

41. No âmbito do Estado de Rondônia o Decreto Estadual nº 28.874/24 estabeleceu as hipóteses que o ETP será obrigatório em seu art. 33. Veja-se:

Art. 33. É obrigatória a elaboração de ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

I - cujo critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto;

II - de aquisição de bens e prestação de serviços considerados inéditos no âmbito do Estado de Rondônia ou no órgão ou entidade requisitante e/ou de aquisição de bens e prestação de serviços que não tenham sido contratados nos últimos 3 (três) anos pelo órgão ou entidade requisitante;

III - de aquisição de bens e prestação de serviços em que haja necessidade de reavaliar a forma de contratação contida em contrato anterior;

IV - de aquisição de bens que eventualmente possam ser classificados como de luxo, a fim de demonstrar seu caráter essencial ao atendimento da necessidade da administração, conforme regulamentação específica;

V - de aquisição de bens e prestação de serviços cujo valor estimado da licitação ou contratação direta supere R\$ 1.000.000, 00 (um milhão de reais) por exercício, exceto processos de credenciamento;

VI - quando houver necessidade de audiência ou consulta pública;

VII - de fornecimento e prestação de serviço associado, nos termos do inciso XXXIV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

VIII - internacionais, nos termos do inciso XXXV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

IX - quando houver a possibilidade de opção entre aquisição ou locação de bens imóveis ou bens móveis duráveis;

X - para contratações de Soluções de TIC.

§ 1º A obrigatoriedade da elaboração dos ETP tratada neste artigo será dispensada nas contratações diretas enquadradas nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 e na hipótese do § 7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º Os estudos técnicos preliminares para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade podem ser elaborados em um único documento, desde que fique demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos.

§ 3º Os estudos técnicos preliminares de contratações anteriores do mesmo órgão ou entidade poderão ser ratificados nos processos licitatórios e contratações diretas posteriores para o mesmo objeto, mediante documento formal nos autos que apresente justificativa para essa opção e declaração devidamente fundamentada com relação à viabilidade técnica e atualidade econômica do estudo.

§ 4º Na confecção do estudo técnico preliminar, os órgãos e entidades poderão utilizar estudos técnicos preliminares elaborados por outros órgãos e entidades estaduais ou poderes autônomos, quando identificarem soluções semelhantes que possam se adequar à sua demanda, desde que devidamente justificado e ratificado pelo setor técnico responsável do órgão requisitante, inclusive em relação à viabilidade técnica e à atualidade econômica do estudo.

42. O art. 34 do referido Decreto apresenta o conteúdos mínimos que deverão constar no ETP, portanto, trata-se de dispositivo de observância obrigatória pelo órgão assessorado, devendo conter, obrigatoriamente, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VII e XII do referido artigo, devendo a Administração apresentar as devidas justificativas para a sua ausência. Veja-se:

Art. 34. O Estudo Técnico Preliminar deverá apresentar o seguinte conteúdo mínimo:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...]

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; [...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução; [...]

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

43. A análise de legalidade deste quesito pelo órgão jurídico não adentra ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente no contexto em que prevalecem tecnicidades do assunto.

44. **A verificação dos requisitos do Estudo Técnico Preliminar deverão ser conferido pelo checklist que se encontra no Anexo II deste Parecer Referencial.**

3.6. DA ANÁLISE DE RISCOS

45. O Estudo Técnico Preliminar exerce função de gerenciamento de riscos da futura contratação, pois sua função permite que a equipe de planejamento antecipe problemas e preveja oportunidades, a fim de melhor orientar a tomada de decisão. Ao final do ETP, a equipe consegue avaliar a adequabilidade da solução escolhida ao atendimento da necessidade que desencadeou a contratação, dimensioná-la para o atendimento da necessidade

(definir as quantidades da solução adequadamente), estimar os seus custos e benefícios, identificar as medidas necessárias para implementá-la, e concluir se é viável e justificável a sua contratação

46. Muito embora, há riscos relevantes que não são tratados dentro do ETP, nem no âmbito do planejamento definitivo (Termo de Referência/Edital) e que precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção de fornecedor e de gestão do contrato.

47. Ainda na fase de planejamento da licitação deverá ser efetuado uma análise dos possíveis riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, L. 14.133/21), devendo ser propostos controles capazes de mitigar as possibilidades e os efeitos de sua ocorrência.

48. A análise de riscos tem por objetivo identificar, avaliar, tratar, prevenir e mitigar potenciais eventos ou situações que possam pôr em risco o alcance dos objetivos da contratação.

49. A Equipe de planejamento da contratação é responsável pela elaboração do mapa de riscos, na etapa de planejamento. Durante a seleção do fornecedor, o mapa será atualizado por representante da área de contratações, com o apoio de representantes das áreas técnica e requisitante. Na fase de gestão contratual, a atividade será realizada pela equipe de fiscalização do contrato. Ou seja, a gestão dos riscos da contratação acontece ao longo do processo de contratação.

50. O Decreto Estadual nº 28.874/24 estabelece que o mapa de risco deve ser elaborado na fase preparatório e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência.

51. Em especial para contratações objeto deste referencial, tem-se notado a presença do mapa de riscos, ainda que o documento seja sucinto.

52. Frisa-se que o mapa de riscos não deve ser confundido com a matriz de riscos prevista na Lei 14.133/2021, pois o mapa de risco é o documento que busca mapear os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, enquanto a matriz é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação.

53. O Decreto Estadual nº 28.874/24 fez a devida diferenciação dos institutos mapa de riscos e matriz de riscos, ficando assim estabelecido:

Art. 36. O mapa de riscos é o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.

Art. 37. O mapa de riscos deve ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência, podendo ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.

Art. 39. A matriz de riscos é o instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como a definição das medidas necessárias para tratar os riscos e as responsabilidades entre as partes.

Parágrafo único. A matriz de riscos deverá estar prevista em cláusula específica da minuta contratual anexa ao edital.

54. A matriz de risco deverá **obrigatoriamente** ser elaborada nas contratações de serviço caso o valor estimado superar R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por exercício (art. 40 do Decreto 28.874), bem como quando a natureza do processo envolver riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

55. Portanto, o órgão assessorado deverá observar os requisitos da legislação e aplicar conforme o caso concreto e apontar sua elaboração ou apresentar justificativa para sua ausência.

3.7. DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE (DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL)

56. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

57. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

58. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação.

59. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

60. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

61. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

62. a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial

63. b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,

64. c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

65. **Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

3.8. DO TERMO DE REFERÊNCIA

66. O termo de referência é o documento produzido na fase de planejamento de contratações de bens e serviços a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração previsto no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/21.

67. O termo de referencia deve contemplar os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado. Se optar pelo sigilo, a Administração deve apresentar as justificativas sobre o momento de divulgação do orçamento;
- j) adequação orçamentária.

68. Ademais, importante registrar que o Decreto Estadual nº 28.874/24 estabelece que o termo de referência é um documento obrigatório para todos os processos de licitação e contratações diretas destinados a aquisições de bens e contratação de serviços, devendo conter, além dos citados anteriormente, os seguintes parâmetros e elementos (incisos) descritos no artigo 42, quais sejam, entre outros:

- III - para as contratações que envolvam Soluções de TIC, o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio;
- IV - justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
- V - previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação e justificativa para o caso de vedação;

VIII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

IX - valor máximo estimado unitário e global da contratação, acompanhado de anexo contendo memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, salvo se adotado orçamento com caráter sigiloso;

X - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;

XI - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;

XII - estabelecimento, nas hipóteses previstas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, de reserva de cota ou a exclusividade da licitação para os beneficiários da norma;

XIII - modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, apresentando motivação sobre a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros;

XIV - prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;

XV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;

XVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;

XVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

XVIII - prazo para a assinatura do contrato;

XIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;

XX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;

XXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;

69. No caso deste Parecer Referencial, por se tratar de objeto definido e específico, o órgão de assessoramento deve atentar-se a aplicabilidade dos requisitos ao caso concreto, devendo justificar o não cumprimento de qualquer requisito imposto pela legislação.

70. Ademais, a Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação dispõe sobre o acesso a dados, informações e documentos de interesse da sociedade, todavia, no que pese os documentos públicos ostentarem informações públicas, há de se destacar que as informações públicas podem ser classificadas como ostensivas, sigilosas ou pessoais, cuja classificação de tais documentos compete a própria Administração Pública.

71. Diante de fato, o art. 10 da Instrução Normativa Seges/Me nº 81, de 25 de novembro de 2022, aplicada no âmbito federal, estabelece que no final da elaboração do Termo de Referência, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o que deve ser observado no caso concreto, a fim de evitar questionamentos e nulidades futuras.

72. Noutro giro, evidencia-se que a escolha e as especificações técnicas do objeto competem ao Gestor Público, recaindo sobre este a responsabilidade pela adoção de especificações excessivas, desnecessárias e direcionadoras que limitem a competição, tendo esta Procuradoria apenas o poder-dever de orientá-lo para uma atuação em conformidade com a legislação. Deve o gestor ser alertado que qualquer prática neste sentido se configurará como fraude à licitação, sujeitando os responsáveis a todas as sanções cíveis, penais e administrativas.

73. Deve atentar-se o Gestor ao fato de que o objeto que aqui se referencia é a contratação de prestação de serviço com regime de **dedicação exclusiva de mão de obra**. Portanto, merece atenção o art. 6, XVI, a, b, e c, da Lei 14.133/21, que estabelece que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços, bem como que o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos e que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

74. Nesse ponto, vale trazer as regras da legislação sobre esse tipo de contratação, quando então deve haver a obrigação do contratado que quando solicitado pela Administração, deverá apresentar o cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. Senão vejamos como dispõe o artigo 50 da Lei 14.133/21:

Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

- I - registro de ponto;
- II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;
- III - comprovante de depósito do FGTS;
- IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;
- V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;
- VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.

75. Da mesma forma, o Decreto Estadual nº 28.874/24 estabelece que nos casos de contratos que tenham por objeto a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, exige a comprovação da comprovação da regularidade trabalhista. *In verbis*:

Art. 26. No caso de contratos que tenham por objeto a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva (ou predominante) de mão de obra, a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, além da apresentação de certidão atualizada de regularidade trabalhista, será realizada por meio da apresentação dos seguintes documentos:

- I - cópia da folha de pagamento analítica do mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;
- II - cópia dos contracheques dos empregados, relativos ao mês da prestação dos serviços;
- III - recibos de pagamento ou guias de depósitos bancários da remuneração dos empregados vinculados ao contrato no mês da prestação do serviço;
- IV - guia de recolhimento da Previdência Social - GPS, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, da contratada e Informações à Previdência Social, GFIP - SEFIP/GRF, onde conste a Relação de Trabalhadores vinculados ao contrato no mês da prestação dos serviços;
- V - guias de recolhimento de FGTS dos empregados vinculados ao contrato, relativas ao mês da prestação dos serviços;
- VI - registros de horário de trabalho (cartões-ponto ou folha-ponto), relativos ao mês da prestação dos serviços;
- VII - comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos ao mês da prestação dos serviços e de todos os empregados;
- VIII - avisos e recibos de férias, recibos de 13º salário, Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, ficha de registro de empregado, autorização para descontos salariais; e
- IX - termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados, devidamente homologados pelo sindicato da categoria quando exigível; guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais, extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado(a) dispensado(a); e exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

§ 1º Caso inobservado ou descontinuado o cumprimento das obrigações trabalhistas, a fiscalização do contrato deverá aplicar sanção de advertência ao contratado fixando prazo máximo para restabelecimento da regularidade.

§ 2º Persistindo a irregularidade, pagamentos pendentes deverão ser retidos até a efetiva regularização, observadas as seguintes diretrizes:

I - a retenção integral do pagamento em aberto é temporária, devendo ser adstrita, assim que possível, ao valor devido pelo contratado acrescida das multas trabalhistas e contratuais;

II - caso o contratado não providencie a regularização com a apresentação dos comprovantes e certidões respectivas até o último dia da competência seguinte à data de entrada da solicitação relativa ao pagamento pendente, a Administração contratante realizará o depósito em conta vinculada aberta para tal finalidade específica, devendo ser resguardada a impenhorabilidade dos recursos;

III - caso o órgão ou entidade responsável entenda conveniente e razoável, a providência prevista no inciso II poderá ser substituída pelo pagamento direto aos empregados do contratado.

§ 3º A conta vinculada mencionada no inciso II será aberta em nome do Estado, devendo centralizar todos os depósitos realizados independentemente do órgão ou entidade responsável pela contratação.

§ 4º A realização de depósitos na conta vinculada deverá ser comunicada ao Ministério Público do Trabalho e à entidade sindical representante dos empregados.

76. Portanto, tratando-se de serviço de dedicação exclusiva de mão de obra, torna-se necessário a inclusão no Edital desses dispositivos que estão previsto na normativa estadual.

77. Nesse ponto, é de se registrar a necessidade de especial cautela na fiscalização dos encargos trabalhistas, como forma de evitar responsabilidade subsidiária do Estado. A propósito, vale citar o recentemente o Supremo Tribunal Federal no Tema 1.118 de sua repercussão geral fixou a seguinte tese (grifo nosso):

1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui **responsabilidade da Administração Pública** garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei nº 6.019/1974.

4. Nos contratos de terceirização, a **Administração Pública** deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; e (ii) **adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.**

78. Portanto, orienta-se a avaliação da inclusão da exigência de garantias, de forma proporcional ao valor da contratação.

79. Deve o órgão assessorado proceder com a checagem dos requisitos impostos pela legislação, confirmando a presença destes, ou justificando a sua ausência **através da conferência do Checklist Anexo III deste Parecer Referencial.**

3.9. DA MINUTA DE EDITAL/INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

80. A fase externa do processo licitatório se inicia com a divulgação do Edital. No entanto a sua elaboração é prevista para a fase de planejamento ou preparatória. Assim, após a conclusão do ETP, da análise de riscos e do TR, o edital será elaborado e deverá contar os seguintes elementos:

[...] o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

81. O edital é peça fundamental de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato. A especificação e o detalhamento do objeto serão os mesmos definidos no termo de referência ou no projeto básico.

82. Desde que o edital esteja em conformidade com a legislação aplicável em vigor, a Administração e os licitantes a ele se vinculam, em conformidade com o princípio da vinculação ao edital, previsto no art. 5º da Lei 14.133/21.

83. A Lei 14.133/2021 determina que, sempre que o objeto permitir, a Administração deve adotar minutas padronizadas de edital e contrato com cláusulas uniformes. Para tanto, os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, obras, serviços, licitações e contratos devem instituir modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados e outros documentos. A não utilização dos modelos de minutas deve ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório

84. Deve ser dada ampla publicidade ao edital, mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

85. O Edital ou instrumento convocatório cuja elaboração no Estado de Rondônia é da competência da Superintendência de Licitações - SUPEL, conforme estabelecido no artigo 66, § 2º do Decreto Estadual nº 28.874/24, é um documento obrigatório para todos os processos licitatórios e tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento do certame e à futura contratação, **devendo conter os elementos que são previstos no art. 67 do referido Decreto, tais elementos estão fixados no Anexo III deste Parecer Referencial para serem conferidos pelo órgão assessorado.**

86. As especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, avaliação do preço estimado devem ser determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

87. É importante consignar que a Subseção III da Seção IV, em seus arts. 47 e seguintes da Lei n 14.133/2021 traz regras de caráter geral para a contratação dos serviços em geral pela Administração Pública.

88. Recomenda-se que se abstenha de citar por meio de ID's os anexos previstos no edital, porquanto todos os anexos e/ou todas as informações do instrumento convocatório, os quais influenciem diretamente na proposta, devem estar acessíveis facilmente pelas empresas licitantes, devendo constar como anexo no edital, inclusive para cumprimento do art. 25, §3º da Lei 14.133/21. Acaso haja alguma inconsistência de tecnologia, sugere-se a informação para obtenção de tais documentos.

89. Em relação ao prazo de vigência do futuro contrato a ser celebrado, a legislação admite prorrogações até alcançar a vigência máxima de 10 (dez) anos, desde que haja previsão no edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes, conforme o art. 107 da Lei.

90. Ademais, permite-se o estabelecimento de prazo inicial de até 5 (cinco) anos. No entanto, em caso de

contrato com previsão inicial superior à anual, deve haver cumprimento das regras do art. 106 da referida Lei, de modo que a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção. Ademais, deve **estar expressa a possibilidade de rescisão antecipada** prevista no art. 106, §1º, que poderá ocorrer apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

91. Noutro giro, quanto à escolha do critério de revisão de preços, a situação a princípio se enquadra como serviço de prestação continuada com dedicação exclusiva, razão pela qual não se aplica o reajuste em sentido estrito (art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/21), mas sim a repactuação (art. 157 do Decreto n. 28.874/2024).

92. Nesse cenário, a regulamentação da repactuação deve seguir as diretrizes do Decreto 28.874/2024, em especial os seus arts. 157 a 162.

93. Nesse ponto, urge destacar que, conforme o art. 161, §2º, a Administração Pública **não se vincula** às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, **de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei**, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade, sendo vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública

94. Realmente, o art. 611 da CLT dispõe que a *Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho*. Logo, o propósito do acordo é regular as condições de trabalho, enquanto o instituto da repactuação permite a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência das alterações de custos trabalhistas oriundas desse ato.

95. Nesse cenário, nem toda disposição prevista em uma CCT é aplicável para fins de repactuação, mormente se a cláusula fugir do seu escopo. A título de exemplo de inclusão indevida de pagamentos verificados na prática da setorial é o o custeio do menor aprendiz. Não é legítimo por meio de um acordo de vontades o custeio de uma disposição que em nada se relaciona com o propósito do acordo coletivo e nem com o direito do trabalhador em si. Portanto, nessa circunstância, não se mostra legítimo transpor os custos relacionados ao menor aprendiz ao Estado.

96. Além da repactuação, registra-se igualmente o cabimento da revisão em sentido estrito, como medida de recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo fundamento é constitucional, relacionados à álea econômica extraordinária e extracontratual. A sua previsão está no art. 163 e seguintes, cujas regras devem ser observadas no Edital.

97. Em relação às sanções, deve-se destacar que os percentuais devem sempre ser orientados pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, ressaltando a necessidade de previsão de valores máximos para esse fim.

98. Por fim, deve o órgão assessorado promover a checagem dos requisitos impostos pela legislação, a fim que o procedimento tenha seu curso regular assegurado, **através da conferência do Checklist Anexo IV deste Parecer Referencial**.

3.10. DOS BENEFÍCIOS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

99. O art. 4º, da Lei n. 14.133/2021 prevê a continuidade da aplicação da margem de preferência prevista na Lei Complementar n. 123/2006.

100. Desse modo, a regulamentação dos arts. 42 a 49 da referida Lei Complementar continuam aplicáveis às contratações públicas. Dessa sorte, há tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, além da preferência no desempate, conforme os critérios legais.

101. Registre-se ainda a necessidade de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, quando o valor da contratação (ou do respectivo lote) for de até R\$ 80.000,00, nos termos do art. 48, I, da referida Lei Complementar.

102. É relevante lembrar ainda os casos de não aplicação das disposições da Lei Complementar n. 123/2006, previstas nos §1º a §3º, do mencionado art. 4º da Lei n. 14.133/2021:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo **não são aplicadas**:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado

for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de **benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima** admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado **o valor anual do contrato na aplicação dos limites** previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

103. Outrossim, em homenagem ao princípio da eficiência, **caso se trate de repetição de licitação fracassada/deserta, a princípio é cabível a dispensa da licitação exclusiva, como forma de ampliar a competitividade, especialmente quando não há mudanças substanciais na licitação, inclusive as relacionadas ao preço.**

104. **DA PESQUISA DE PREÇOS**

105. É necessário pontuar que a pesquisa de preços é uma atividade obrigatória para as contratações públicas, como consta de diversos dispositivos sobre a elaboração do orçamento estimado, de forma expressa ou implícita, pois não é possível elaborar o orçamento estimado sem efetuar pesquisa de preços.

106. A equipe de planejamento deve, sempre que possível, instruir a contratação com a maior quantidade de fontes de preços, a fim de melhor fundamentar a contratação, buscando atender melhor o interesse público.

107. Nos incisos do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 são estabelecidas as principais fontes de consulta (parâmetros) a serem utilizadas para elaboração da pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral:

a) painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). No Caderno de Pesquisa de Preços[3], o MGI informa que a pesquisa de preços que era feita no Painel de Preços, agora pode ser feita diretamente no sistema Compras.gov.br;

b) contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

c) dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo. A IN – Seges/ME 65/2021 estabelece que o uso desse parâmetro observe 3 requisitos: os preços devem estar atualizados no momento da pesquisa; devem estar compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; e devem apresentar a data e a hora de acesso. No Caderno de Pesquisa de Preços são apresentados conceitos e exemplos para cada uma desses três tipos de fontes;

d) pesquisa direta com no mínimo três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; e

e) base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. Esse parâmetro só poderá ser utilizado após a definição da metodologia pela Seges/MGI.

108. Dessa forma, o Anexo IV deste Parecer Referencial contém algumas opções para uma pesquisa de preços a contento, as quais podem ser adotadas de forma combinada ou não, porém adverte-se que a escolha de um tipo de opção de pesquisa ou a sua ausência deverá ser devidamente justificada pela Autoridade Máxima do órgão.

109. No tocante a este ponto, registra-se que a verificação dos preços, de modo a evitar superfaturamentos não é ato de competência jurídica e que por isso a administração deve lastrear sua consulta com bastante cautela e de modo detalhado.

110. Alerta-se que a cesta de preços determinada pelo TCU e consubstanciada no artigo 23 da Lei 14.133/21 como medida necessária para aferição dos preços devem ser implementadas pelo gestor de maneira a evitar toda e qualquer dúvida, sendo um ato de exclusividade da gestão.

111. Diante disso, recomenda-se que a Administração busque sempre, na medida do possível, apresentar cotações englobando todas as demais opções de pesquisas de preços, conforme pontuado acima.

112. Reforça-se a necessidade de **se realizar uma ampla pesquisa de mercado**, de forma a estimar o valor da contratação, dado que uma pesquisa de mercado diversificada é medida prevista no art. 51 do Decreto Estadual nº

113. No âmbito da legislação estadual, consta ainda que não serão admitidas propostas para pesquisa de mercado que tenham sido elaboradas há mais de 180 (cento e oitenta) dias da data prevista para publicação do edital ou que estejam despidas da justificativa de escolha do proponente (art. 51, §3º). Ademais, o preço estimado **será definido em planilha aberta** de composição de custos, que deverá ser utilizada como referência para formulação das propostas (art. 51, §8º).

114. Ademais, as eventuais propostas para pesquisa de preços só podem ser por fornecedores cujo objeto social seja compatível com o objeto da contratação, o que deverá ser analisado e atestado pelo órgão responsável pela realização da pesquisa (art. 56).

115. Orienta-se, ainda, que a Consulente se **certifique da compatibilidade dos objetos pesquisados para com o objeto que se pretende licitar**.

116. O Tribunal de Contas da União trata este conceito de pesquisa de preços como "cesta de preços aceitáveis", sobre o tema, o (Acórdão Plenário TCU n.º 2637/2015 corrobora com o entendimento, reforçando a necessidade de realização de pesquisa de preços com amplitude suficiente, proporcional ao risco da compra, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública.

117. Sobre a formação dos custos, vale indicar que a normativa federal pode servir de aplicação subsidiária ao Estado, em especial a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017-SLTI do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

118. Recomenda-se também especial atenção à observância dos custos não renováveis, conforme o Anexo VII-F, itens 1.2 e 9, além de sua abordagem no seu artigo 53. Deve haver um cuidado de maior relevância especialmente se o contrato for de longo prazo (prazo inicial superior a um ano), avaliando eventuais taxas de reposição de insumos e outras questões correlatas que são específicas da formação de preço.

3.11. DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA

119. É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações obras, serviços e fornecimentos, de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público. O art. 96 da Lei n. 14.133/21 prevê que:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

120. Em relação as garantias contratuais, a Lei de Licitações traz em seu bojo, especificamente no art. 96 o seguinte:

Art. 96 (...)

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

121. Além disso, por envolver contratação de mão de obra, deve-se reiterar a necessidade de inclusão das garantias previstas no art. 121, §3º, da Lei n. 14.133/2021, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.118:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

(...)

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias

inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

122. Portanto, registrando que a exigência de garantia contratual é decisão da autoridade competente, fica à cargo do órgão solicitante a inclusão de tópico próprio acerca da garantia contratual, com **especial exigência relacionada às regras do art. 121, §3º**, da referida lei.

3.12. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

123. Após o cumprimento de todas as formalidades, os autos deverão ser encaminhados ao agente ou comissão de contratação para a divulgação do edital do certame nos meios eletrônicos, observando o artigo 175, § 2º da Lei 14.133/21 c/c o artigo 70 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

124. Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado de Rondônia além da publicação no sítio eletrônico oficial, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c o artigo 71 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

125. No que se refere à apresentações de propostas, deve haver atenção ao prazo estabelecido no art. 55, II, a, da Lei 14.133/21. Veja-se:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

[...]

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

126. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos e, caso julgue conveniente, tais documentos deverão ser disponibilizados ainda sítio oficial do Estado de Rondônia, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c o artigo 71 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

4. OUTRAS QUESTÕES PERTINENTES

127. Este Parecer Referencial tem por objetivo padronizar as manifestações de análise e controle prévio de legalidade dos procedimentos licitatórios que tenham por objeto a contratação de empresa especializada para atuar nas dependências das unidades da Secretaria Estadual da Saúde prestando o serviços de Higienização e Limpeza Hospitalar e assemelhadas, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento Interno dos Resíduos do Grupo “D”.

128. Como se trata de objeto que tem por fim a limpeza de ambientes hospitalares e administrativos, podendo variar o tipo de limpeza de acordo com o ambiente, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca das especificidades que possam surgir de acordo com o caso concreto em análise pelo setor competente.

4.1. Do tipo de unidade que será objeto da contratação

129. As contratações envolvendo limpeza e higienização no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde deverão sempre observar quais unidades ou qual unidade está englobada no objeto da contratação, pois de acordo com cada caso, o tipo de serviço de limpeza ou higienização deverá mudar, pois existem diferentes tipos de unidades hospitalares, que variam de unidades assistenciais à unidades de tratamentos de alta complexidade, que realizam o tratamento de cânceres e afins.

130. Recomenda-se que a instrução processual deverá abordar estes pontos de forma abrangente, definindo no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência práticas seguras aplicadas aos processos operacionais em serviços de limpeza hospitalar e ambulatorial, higienização, conservação, desinfecção de superfícies e mobiliários, bem como os produtos utilizados na limpeza/desinfecção ambiental, os tipos de limpeza (limpeza manual molhada; limpeza seca; limpeza com varredura úmida; limpeza através de jatos de vapor de d'água saturado sob pressão; limpeza anual úmida; equipamentos usados na limpeza hospitalar).

131. Noutro giro, importa também salientar que quando da definição da metodologia de serviços, que a

Secretaria defina os parâmetros conforme as resoluções e Manuais atualizados que guardem correlação com os serviços a serem desempenhados em cada unidade objeto dos serviços.

4.2. **Definição dos parâmetros. Unidade de Medida. Índice de produtividade.**

132. Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

133. Deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a ser limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

134. Especificamente no objeto em análise, é de conhecimento desta setorial que a Secretaria não dispõe de caderno técnico próprio para limpeza hospitalar. É prática da Secretaria utilizar como referencia para as áreas hospitalares os índices com base nas produtividades por servente, estabelecidas pelo Governo do Estado de São Paulo em seu Caderno Técnico de Prestação de Serviços de Limpeza Hospitalar e assemelhadas, e na IN 05/2009, que são utilizados por mera referencia, a ofertante poderá apresentar índices de produtividade diferenciados desde que comprovada a exequibilidade da proposta. De fato, não há impedimento para a sua utilização, devendo a Secretaria observar se o caderno é o mais atual e, ainda, se há compatibilidade com a realidade do Estado de Rondônia.

4.3. **Registro da Proposta e Convenção Coletiva de Trabalho**

135. Em complemento ao que já foi apontado no item 3.9 e seguintes, por se tratar de contrato de mão de obra, deverá observar que conforme o art. 161, §2, do Decreto 28.874/24 a Secretaria **não pode aceitar** como parte da proposta na composição de custo relacionada a eventual CCT, **matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei**, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários. **E nem de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.** Por fim, veda-se admitir disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

136. Bem por isso, sendo sabido que algumas convenções coletivas dentro do seguimento de contratação tem previsto o custeio de menor aprendiz, adverte-se que a Secretaria não deve admitir a composição desse encargo como custo do contrato, mormente pelo valor ter sido estabelecido em CCT.

137. Sobre esse tema, recentemente, o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão 1.207/2024, confirmou o entendimento segundo o qual, nas contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de modo a resguardar o interesse da administração pública, o edital de licitação **deve contemplar dispositivos que estabeleçam: a) exigência para que o licitante entregue junto com sua proposta de preços uma declaração informando o enquadramento sindical da empresa; b) atividade preponderante; c) justificativa para adoção do instrumento coletivo do trabalho em que se baseia sua proposta.**

4.4. **Documentos de habilitação**

138. Os § 1º e § 2º, do art. 67, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem percentuais específicos relativos às parcelas de maior relevância ou valor significativo, bem como a quantidade mínima a constar nos Atestados de Capacidade Técnica, exigidos nos certames licitatórios, *vide*:

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

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

139. Assim, recomenda-se que a Unidade Técnica estabeleça ou justifique no Termo de Referência **i)** as parcelas de maior relevância/valor significativo do objeto, que são aquelas que possuem valor individual igual ou superior a 4% da licitação. **ii)** os Atestados de Capacidade Técnica com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância/valor significativo do objeto.

140. Acerca da habilitação fiscal, social e trabalhista, necessário pontuar que a Secretaria deverá atentar-se aos requisitos impostos pela legislação para a devida habilitação dos licitantes, não incluindo novas exigências que

frustrem a competitividade do certame. Os requisitos de habilitação fiscal, social e trabalhista aplicáveis à licitação, estão previstos no art. 68 da Lei nº 14.133/2021:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Vedação ao trabalho do menor de 18 anos, exceto na qualidade de menor aprendiz, quando menor de 18 e maior de 14 anos)

141. Antes da efetiva assinatura do contrato, deverá a área técnica atentar-se para a validade de todas as certidões e declarações que comprovam os requisitos de habilitação, pois estas refletem a possibilidade da contratada em contratar com o Poder Público.

142. Em cumprimento ao art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e recomendação do Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário/TCU, recomenda-se ainda ao gestor que verifique, antes da contratação, se consta penalidade imposta ao licitante vencedor, proibindo-o de contratar com a Administração, através de consulta aos seguintes cadastros (nem sempre a existência de cadastro positivo gera o impedimento de contratar. Deve ser verificada a penalidade efetivamente aplicada e sua abrangência):

- SICAF;
- Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- Lista de Inidôneos mantida pelo TCU;
- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU, que abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP do Portal da Transparência.

143. Recomenda-se especial atenção em relação à existência de cadastro positivo do licitante perante o CADIN, tendo em vista que o Art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, instituído pela Lei nº 14.973, em 16/09/2024, estabelece que a existência de débito registrado no Cadin inviabiliza a celebração de contratos e respectivos aditivos contratuais com o devedor, embora não proíba expressamente a participação de tal empresa na licitação.

144. Em relação à qualificação econômica-financeira, por envolver contrato de terceirização de mão de obra, deve haver observância do Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal, julgado em repercussão geral, de modo a prever a exigência da contratada da **comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados**, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974.

145. Desse modo, além da observância do disposto no art. 69 e seguintes da Lei n. 14/133/2021, deve haver a exigência de **capital social integralizado** conforme o quantitativo de trabalhadores, nos seguintes termos:

Art. 4º-B (...)

III - capital social compatível com o número de empregados, observando-se os seguintes parâmetros:

- a) empresas com até dez empregados - capital mínimo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- b) empresas com mais de dez e até vinte empregados - capital mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);
- c) empresas com mais de vinte e até cinquenta empregados - capital mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais);
- d) empresas com mais de cinquenta e até cem empregados - capital mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);
- e) empresas com mais de cem empregados - capital mínimo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

146. Por último, apesar de a Lei nº 14.133/2021 não mais exigir a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, cabe a Administração Pública avaliar se a empresa que está em recuperação judicial apresenta viabilidade financeira para execução do contrato, bem como deve se abster de definir índices não usualmente adotados no mercado para a avaliação da situação econômico-financeira da empresa, nos termos do art. 69, § 1º, da lei em comento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

147. Cumpre rememorar que o presente Parecer Referencial é aplicável tão somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

148. Importante pontuar que a aplicação da manifestação de referência em apreço será mantida até que sobrevenha eventual alteração ou revogação das normas utilizadas em seus fundamentos.

149. A autoridade competente deve atestar que o caso concreto se amolda a esta manifestação jurídica referencial para legitimar sua utilização.

150. Ademais, é elaborado por este órgão de assessoramento jurídico os *checklist's* que estão em anexo, que já detalham, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado (vide **Anexo I, II, III, IV e V**). Se for o caso de inaplicabilidade do instituto, constar expressamente, e justificar, ainda que de forma sucinta.

151. Alerta-se que a responsabilidade pela correta instrução do processo, com toda a documentação necessária, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

6. CONCLUSÃO

152. Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Estado conclui que o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na análise jurídica acerca dos procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual, no que tange à realização de procedimento licitatório visando a contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de higienização e limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial (Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos Resíduos Grupo “D”).

153. A utilização da presente manifestação referencial fica condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

a) Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada;

b) Cópia do Parecer Referencial; e

c) *CheckList* previsto no Anexo I a IV devidamente preenchido e assinado pelo servidor responsável.

154. Havendo peculiaridades ou matérias que não se enquadrem nos contornos abordados por esta manifestação jurídica referencial, ou em caso de dúvida jurídica específica, deverá o processo administrativo ser submetido à Procuradoria-Geral do Estado para a análise individualizada da questão.

É o Parecer à consideração superior.

Porto Velho/RO, data e hora do sistema.

(assinado eletronicamente)

HORCADES HUGUES UCHÔA SENA JÚNIOR

Procurador do Estado

1. Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

2. Art. 53 (...) § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

3. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12.ed.rev., ampl.e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p.290.

4. ORIENTAÇÃO NORMATIVA 55/2014 - AGU.

I - OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO. II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINTE REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM

MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS.

5. “9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).).

6. Art. 165, § 1º - Fica ressalvada a possibilidade de ser instituída dispensa de análise jurídica em hipóteses de menor complexidade e que ensejem instrução processual padronizada, previamente definidas em ato específico do Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 53, § 5º, da Lei Federal n. 14.133, de 2021.

7. Entende-se por ampliação de meta toda ação interdependente e complementar ao projeto de execução inicialmente proposto pelo ente beneficiário, tornando-o ainda mais útil e satisfatório ao interesse público.

8. Curso de direito administrativo /Marçal Justen Filho. – 14. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2023. p 351.

ANEXO I

CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. FASE PREPARATÓRIA)

(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

I - identificação da necessidade administrativa formalizada por meio de documento de formalização da demanda, ou documento que lhe substitua, a ser emitido por setor ou unidade do órgão ou entidade promotora da contratação;	
II - declaração de que o objeto a ser licitado consta do Plano de Contratações Anual ou justificar em caso de ausência;	
III - autorização da Autoridade Competente para o prosseguimento do processo de contratação;	
IV - elaboração de Estudo Técnico Preliminar para demonstração da adequação e da viabilidade da contratação pretendida, conforme o caso;	
IV - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;	
VI - requisição do objeto exarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade promotora da contratação, com fundamento no Estudo Técnico Preliminar;	
VII - elaboração do anteprojeto, quando cabível, termo de referência e/ou projetos básico e Executivo;	
VIII - elaboração de estimativa de valor da contratação pretendida;	
IX - elaboração do edital e respectivos anexos;	
X - análise de juridicidade pela Procuradoria-Geral do Estado;	
XI - publicação do edital, observando-se a obrigatoriedade de veiculação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.	

ANEXO II

CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR)

(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;	
II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;	
III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:	
a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;	
b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;	
c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e	
d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;	
IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;	
V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;	
VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;	
VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;	
VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;	
IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;	
X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;	
XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;	
XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;	

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina; e	
XIV - justificativa para a exclusão de participação de Pessoas Físicas na licitação.	

ANEXO III
CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. TERMO DE REFERÊNCIA)
(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

I - definição do objeto, incluídos os quantitativos e as unidades de medida;	
II - fundamentação da necessidade da contratação, do quantitativo do objeto e, se for o caso, do tipo de solução escolhida, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;	
III - para as contratações que envolvam Soluções de TIC, o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio;	
IV - justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;	
V - previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação e justificativa para o caso de vedação;	
VI - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como suas especificações técnicas;	
VII - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, incluindo as informações de prazo de início da prestação, local, regras para o recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, incluindo regras para a inspeção, se aplicável, e demais condições necessárias para a execução dos serviços ou o fornecimento de bens;	
VIII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	
IX - valor máximo estimado unitário e global da contratação, acompanhado de anexo contendo memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, salvo se adotado orçamento com caráter sigiloso;	
X - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;	
XI - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;	
XII - estabelecimento, nas hipóteses previstas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, de reserva de cota ou a exclusividade da licitação para os beneficiários da norma;	

XIII - modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, apresentando motivação sobre a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros;	
XIV - prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;	
XV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;	
XVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;	
XVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;	
XVIII - prazo para a assinatura do contrato;	
XIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;	
XX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;	
XXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;	
XXII - previsão e condições de prestação da garantia contratual, quando exigida;	
XXIII - previsão das condições para subcontratação ou justificativa para sua vedação na contratação pretendida;	
XXIV - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade no caso em concreto, exceto quando corresponder àquele previsto em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas da gestão do objeto pretendido;	
XXV - critérios e prazos de medição e de pagamento;	
XXVI - sanções administrativas, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as penalidades específicas relativas ao objeto pretendido, bem como os percentuais de multa a serem preenchidos nos referidos documentos padronizados;	

XXVII - direitos autorais e propriedade intelectual, bem como sigilo e segurança dos dados, se for o caso;	
XXVIII - para os processos de contratação de serviços que envolvam Solução de TIC, os seguintes parâmetros e elementos descritivos: glossário de termos específicos de TIC; justificativa da métrica utilizada; arquitetura tecnológica; nível mínimo de serviço - NMS; transferência de conhecimento; documentação da solução; medição de demandas e considerações sobre contagem de pontos de função, dentre outros que se fizerem necessários;	
XXIX - demais condições necessárias à execução dos serviços ou fornecimento; e	
XXX - planilha de Composição de Custos e Formação de Preços, de acordo com a necessidade ou não prevista em Estudo Técnico Preliminar, contendo os itens, insumos, serviços, custos unitários, verbas, reflexos e demais.	

ANEXO IV

CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO/MINUTA DO EDITAL)

(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

I - o objeto da licitação;	
II - a modalidade e a forma de realização da licitação, eletrônica ou presencial;	
III - o modo de disputa, os critérios de classificação para cada etapa da disputa, bem como as regras e prazo para apresentação de propostas e de lances;	
IV - os requisitos de conformidade das propostas;	
V - os critérios de desempate e os critérios de julgamento;	
VI - os requisitos de habilitação;	
VII - o prazo de validade da proposta;	
VIII - os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;	
IX - a possibilidade e as condições de subcontratação e de participação de empresas sob a forma de consórcios;	
X - a exigência de prova de qualidade do produto, do processo de fabricação ou do serviço, quando for o caso, por meio de:	
a) indicação de marca ou modelo;	
b) apresentação de amostra;	
c) realização de prova de conceito ou de outros testes;	
d) apresentação de certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar; e	

e) de carta de solidariedade emitida pelo fabricante.	
XI - os prazos e condições para a entrega do objeto;	
XII - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajustamento do preço, independentemente do prazo de duração do contrato;	
XIII - a exigência de garantias e seguros, quando for o caso;	
XIV - as regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato, contendo os critérios objetivos de avaliação do desempenho do contratado, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;	
XV - as sanções administrativas; e	
XVI - outras indicações específicas da licitação.	

ANEXO V
CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. PESQUISA DE PREÇO)
(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

Pesquisa de Preços	ID X
Banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);	ID X
Contratações similares feitas pela Administração Pública, concluídas no período de um ano anterior a data da pesquisa de preço, inclusive Sistema de Registro de Preços.	ID X
Cotações com no mínimo três fornecedores, mediante solicitação formal e apresentação de justificativa da escolha desses fornecedores;	ID X
Pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;	ID X
Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma do regulamento.	ID X

Obs.: as eventuais propostas para pesquisa de preços só podem ser por fornecedores cujo objeto social seja compatível com o objeto da contratação, o que deverá ser analisado e atestado pelo órgão responsável pela realização da pesquisa (art. 56)



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Alencar Alves Pereira**, **Procurador(a) Geral do Estado**, em 08/10/2025, às 11:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0062198686** e o código CRC **2125B6C3**.