

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/012038/2025

Representação em face do Edital Eletrônico 90005/SUB-MO/2025, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para execução de projeto executivo e obra para implantação de play ground lúdico, focado na primeira infância para crianças de 0 a 6 anos, piso emborrachado EPDM monolítico colorido, recomposição arbórea e paisagística e serviços complementares, objetivando a adequação e a manutenção das áreas comuns internas ao parque

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo sobre a Representação oposta pela Sr^a. Leila Aparecida Amadeu Damasceno, com pedido de liminar, em face do edital do **Pregão Eletrônico nº 90005/SUB-MO/2025** (reabertura), cujo objeto é a execução de projeto executivo e obra para implantação de *playground* lúdico, com foco na primeira infância (0 a 6 anos), com piso emborrachado EPDM monolítico colorido, recomposição arbórea e paisagística e serviços complementares, objetivando a adequação e a manutenção das áreas comuns internas ao parque, localizado no Centro Esportivo Salim Farah Maluf.

O processo administrativo correspondente é o SEI nº 6046.2025/0006401-2.

Em apertada síntese, sustenta, a Representante, que o edital contém vícios insanáveis, que atentam contra a Lei Federal nº 14.133/21, o Decreto Municipal nº 62.100/22 e princípios basilares da Constituição Federal, irregularidades essas retratadas no tópico 2 deste relatório.

Ao final, requereu a concessão de liminar suspensiva até que sejam sanadas as irregularidades por ela apontadas; e, no mérito, a determinação de elaboração e disponibilização do Estudo Técnico Preliminar (ETP); a revisão da modalidade licitatória, com substituição do pregão pela concorrência, por ser esta compatível com a natureza especial dos serviços licitados; a adequação do regime de execução para semi-integrada, em observância ao §9º do art. 46 da Lei Federal nº 14.133/21; e a revisão dos prazos de abertura, previstos no art. 55, inciso II, alínea “d” da Lei Federal nº 14.133/21.

A inicial foi recebida pelo d. Conselheiro relator, que acolheu o pedido de tutela cautelar, mediante a prolação do seguinte *decisum* (peça 10):

[...] Considerando o prazo exíguo de análise, ante a data da sessão de abertura (12/09/2025), a tornar evidente o *periculum in mora*, e levando em conta a discussão a respeito da natureza dos serviços objeto da contratação, envolvendo a modalidade licitatória utilizada, aspectos conceituais essenciais que demandam a pertinente análise dos órgãos técnicos deste Tribunal, entendo que se mostram presentes os requisitos autorizadores da **SUSPENSÃO *ad cautelam*** do certame, na fase em que se encontra.

Diante do exposto, com fundamento no art. 196 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, **DETERMINO A SUSPENSÃO AD CAUTELAM** do Edital de Pregão Eletrônico 90005/SUB-MO/2025. [...]

Esta decisão cautelar foi referendada pelo Plenário, na 3.382ª sessão ordinária, realizada o dia 17.09.25, como se observa na certidão encartada na peça 19 deste e-TCM.

Na mencionada decisão (peça 10), foi determinada, ainda, a intimação da Subprefeitura da Mooca (SUB-MO), para se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias.

Em atendimento à determinação supra, a SUB-MO foi intimada e apresentou manifestação prévia (peça 17).

Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria, para manifestação.

Em consulta ao *site* Compras.gov¹, constatamos que **o certame foi suspenso em 12.09.2025**, atendendo à r. determinação supra, conforme aviso publicado na plataforma.

A seguir, passamos a nos manifestar em sede de Relatório Conclusivo.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão

¹ Consulta realizada no dia 24.09.25, pelo *link*:
<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92508205900052025>

proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017².

2. ANÁLISE

Por uma questão de lógica, pedimos vênia para inverter a ordem dos argumentos da Representante, iniciando pelo tema abordado no item II da inicial, uma vez que a conclusão sobre este ponto interferirá na análise dos demais.

2.1. Da inadequação da modalidade pregão.

Argumentos da Representante (peça 1 - fl. 02)

Informa, a Representante, que o edital adota a modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço global, para contratar a elaboração de projeto executivo, o que, por si só, “(...) **caracteriza a natureza especial dos serviços de engenharia, conforme definição do inciso XXI, alínea ‘b’ do art. 6º da Lei nº 14.133/2021**”.

Sustenta que a modalidade pregão não se aplica a obras e serviços de engenharia, salvo os enquadrados como serviços comuns, o que não seria o caso da presente licitação, e que a ausência de projeto executivo prévio “(...) reforça a complexidade da contratação e **invalida a adoção do pregão como modalidade adequada**, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa e violando o princípio da legalidade”.

Acrescenta, ademais, que a nota de reserva dos recursos orçamentários demonstraria que essa despesa não se trata de serviço comum de engenharia, diante da classificação da despesa como “Obras e instalações — 4.4.90.51.00”.

Requer a revisão da modalidade licitatória, “(...) com substituição do pregão por concorrência, compatível com a natureza especial dos serviços (...)”.

² [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: “Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.” [...]

Manifestação prévia da SUB-MO (peça 17 - fls. 03/04)

A SUB-MO defende a modalidade adotada, com o argumento de que se trata de serviço comum de engenharia e que ela pode proporcionar maior economia ao erário.

Sustenta que a fase preparatória do processo licitatório atendeu a todos os requisitos da lei e que o TR, que integra o edital, caracteriza a contratação como serviço comum de engenharia, nos termos da alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/21.

Faz a citação de trechos da doutrina, que explica o que pode ser entendido como bem ou serviço comum. E conclui com os seguintes argumentos:

Em resumo, pode-se dizer que a definição de “comum” não depende da sofisticação ou desenvolvimento tecnológico do bem ou serviço, e será o mercado quem ditará a linguagem definidora de certos padrões de desempenho ou qualidades necessários à classificação do “serviço comum” que se pretende contratar por Pregão.

Ademais, foram realizados por esta Subprefeitura, dois procedimentos licitatórios na modalidade Pregão, para o mesmo objeto, sem qualquer questionamento acerca da modalidade, tendo sido concluídos satisfatoriamente os serviços contratados.

Sendo assim, não cabe razão à impetrante no que concerne à modalidade licitatória definida pela Administração.

Análise da Coordenadoria

O ponto principal desta representação, a nosso ver, é a classificação que recai sobre o objeto licitado: se consiste, ou não, em serviço e/ou obra comuns de engenharia.

A SUB-MO afirma que se trata de serviço comum de engenharia, apenas, ao passo que a Representante se contrapõe, afirmando que se trata de serviço especial e de obra.

De acordo com a nova Lei de Licitações e Contratações administrativas, o serviço de engenharia pode ser assim definido e classificado:

Art. 6º. [...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a

Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do *caput* deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) **serviço especial de engenharia**: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso; (Destaques nossos.)

Observa-se que a lei distingue o serviço de engenharia entre comum e especial, e define este último, basicamente, por exclusão em relação ao primeiro.

Mas há uma característica importante que pode servir de norte nessa distinção: que o serviço comum de engenharia envolve ações de manutenção, de adequação e de adaptação, com preservação das características originais dos bens.

Assim, é possível inferir que toda ação de manutenção, adequação ou adaptação de um bem, móvel ou imóvel, que compreender a mudança das suas características originais, não se enquadra como serviço comum de engenharia, mas especial.

Sob o aspecto da alteração das características originais do bem, a Lei Federal nº 14.133/21 também estabelece outra definição, de obra de engenharia, no art. 6º, inciso XII, como sendo:

“(...) toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”. (Grifos nossos.)

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratações administrativas, em algumas ocasiões³, faz distinção entre obra comum e especial de engenharia, sem trazer, contudo, a definição de cada qual.⁴

³ Art. 6º, XXXVIII (modalidade da concorrência); art. 18, §3º; art. 36, §1º, inciso IV (critério de julgamento); e art. 55, inciso II, alíneas “a” e “b” (prazos de apresentação e propostas).

⁴ No caso concreto, é oportuno fazer essa distinção, em função do que será abordado no subitem 2.4 deste relatório conclusivo.

Para suprir esta falta, devemos, então, nos valer de outros normativos, dentre eles a Nota Técnica IBR 001/2021 — Revisão 2025, emitida pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), *in verbis*:

1. Introdução

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), diante da ausência de definições objetivas na Lei nº 14.133/2021 para obra comum e obra especial, apresenta esta Nota Técnica com o objetivo de estabelecer critérios técnicos que auxiliem os agentes públicos na correta classificação e contratação desses objetos. A correta classificação é um ato administrativo vinculado que demanda fundamentação robusta, registrada formalmente nos autos do processo de contratação.

2. Definições propostas

[...]

Para orientar a aplicação da Lei 14.133/21, o Ibraop propõe as seguintes definições:

I. **Obra Comum**: Obra de baixa complexidade técnica e menor risco de execução, cujas características de desempenho e qualidade são objetivamente padronizáveis por meio de especificações usuais, por utilizar métodos construtivos e materiais amplamente disponíveis no mercado local.

II. **Obra Especial**: Aquela que, por sua alta heterogeneidade, alto risco ou elevada complexidade técnica, não permite a padronização objetiva de seu desempenho e de sua qualidade por meio de especificações usuais e não pode, portanto, se enquadrar na definição de obra comum. (Destaques nossos.)

A seguir, a Nota Técnica discrimina os critérios de análise para se promover a classificação, que convém reproduzir:

3. Critérios de Análise para Classificação

A decisão de classificar uma obra como comum ou especial deve ser motivada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e baseada em uma **análise conjunta** dos seguintes critérios:

I. **Complexidade Técnica**: Refere-se à qualidade da obra quanto à interdependência crítica entre seus múltiplos sistemas, à necessidade de soluções não usuais, ao grau de incerteza envolvido e à demanda de conhecimento especializado e de gerenciamento integrado para a correta execução.

A. **Obras comuns:** apresentam baixa complexidade técnica envolvendo conhecimentos consolidados de engenharia e cujas soluções são amplamente dominadas pelo mercado local.

B. **Obras especiais:** apresentam alta complexidade técnica envolvendo múltiplas tecnologias ou métodos, exigindo conhecimentos aprofundados de soluções de engenharia.

II. **Heterogeneidade:** Refere-se à frequência com que uma determinada tipologia de obra ocorre na carteira de contratações de um órgão público específico, refletindo o seu grau de experiência com o objeto.

A. **Obras comuns:** apresentam baixa heterogeneidade (ou alta homogeneidade), sendo demandadas de forma recorrente pela Administração, o que denota maior experiência e aprendizado do órgão com aquela tipologia.

B. **Obras especiais:** apresentam alta heterogeneidade, por serem de ocorrência rara ou única na carteira de contratações daquele órgão, representando um desafio novo e para o qual a entidade possui pouca ou nenhuma experiência acumulada.

III. **Risco de Execução:** Refere-se à análise da probabilidade e do impacto de eventos adversos que possam comprometer os objetivos do empreendimento em termos de custo, prazo e qualidade. Essa análise, formalizada por meio da análise de riscos da contratação, é um elemento central do planejamento.

A. **Obras comuns:** aquelas cujo perfil de risco, após o tratamento, é classificado como baixo ou médio, envolvendo ameaças cujas medidas de mitigação são tecnicamente conhecidas e de eficácia comprovada.

B. **Obras especiais:** apresentam riscos residuais classificados como altos ou extremos, seja pela elevada incerteza técnica, pela baixa previsibilidade de eventos ou pela dificuldade em se estabelecer contramedidas eficazes.

IV. **Padronização e Disponibilidade de Mercado:** Avalia se os métodos, tecnologias e materiais são de domínio amplo ou restrito localmente.

A. **Obras comuns:** Utilizam soluções construtivas acessíveis e aplicadas pela maioria das empresas e profissionais do ramo no mercado local, possuindo características de fácil descrição e compreensão.

B. **Obras especiais:** envolvem alto grau de inovação tecnológica ou metodológica, com métodos e soluções de domínio restrito a um conjunto menor de empresas e profissionais experientes.

V. **Vulto e Abrangência do Mercado:** O valor da obra, que embora não seja um fator isolado, é um indicativo da complexidade e da abrangência do mercado competitivo.

A. Obras comuns: geralmente de pequeno e médio porte, atraindo um mercado competitivo em âmbito local ou regional, no qual se espera a participação de um número expressivo de licitantes.

B. Obras especiais: frequentemente de grande vulto (conforme Art. 6º, XXII da Lei), atraindo um mercado nacional e internacional, ainda que o número de empresas especializadas e aptas seja naturalmente menor.

VI. Contexto do Ente Contratante e do Mercado Local: A classificação é relativa. Uma obra considerada comum para um órgão com equipe experiente e inserida em um mercado maduro pode ser especial para uma administração com corpo técnico reduzido ou para uma localidade com mercado construtor pouco desenvolvido. (Destaques no original).

A Norma Técnica, ainda, a título exemplificativo, cita hipóteses de obras comuns de engenharia, abaixo reproduzidas:

Tabela 1: Quadro 1 (Exemplos de obras comuns) da Nota Técnica IBR 001/2021 — Revisão 2025.

Item	Descrição da Obra
1	Construção de guias, sarjetas, caçadas e passeios, desde que destinadas apenas ao trânsito de pessoas.
2	Pavimentação com pisos intertravados, em via implantada.
3	Obras de recomposição de pavimentação asfáltica em geral.
4	Edificação de muros de divisa.
5	Construção de quadras poliesportivas.
6	Construção de pontos de ônibus.
7	Execução de poços artesianos.
8	Construção de cisternas e reservatórios de água de peque ou médio porte ou pré-moldados.
9	Construção, reforma e ampliação de edificações administrativas em geral, inclusive escolares, de médio e pequeno porte.
10	Obras de assentamento de tubulação de esgotamento sanitário e de abastecimento de água de baixa complexidade.
11	Construção de obras de arte especiais (pontes e viadutos) de baixa complexidade e em ambientes não agressivos ou de impactos ambientais não significativos.
12	Construção de barragens de pequeno porte para fins de armazenamento de água para abastecimento animal, humano ou para fins de geração hidrelétrica, desde que de baixa potência instalada.
13	Construção de pequenos píeres para atracamento de pequenas e médias embarcações.
14	Substituição de equipamentos interiores a edificações, como elevadores e escadas rolantes, por outro de características técnicas equivalentes ao original.
15	Substituição da cobertura (telhado) por outro de características estruturais semelhantes ao original.

Fonte: obtido pelo [link https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/08/NOTA-TECNICA-IBR-001_2021-R2025.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/08/NOTA-TECNICA-IBR-001_2021-R2025.pdf), consultado em 25.09.25.

Também cita exemplos de obras especiais de engenharia:

Tabela 2: Quadro 2 (exemplos de obras especiais) da Nota Técnica IBR 001/2021 — Revisão 2025.

Item	Descrição da Obra
1	Construção de edificações administrativas, de educação ou de saúde de grande vulto e complexidade, ou nos quais predomine o emprego de soluções técnicas pouco usuais no mercado.
2	Pontes, viadutos e túneis de grande vulto e extensão, com grandes vãos livres, ou em ambientes agressivos ou de impacto ambientais significativos.
3	Usinas hidrelétricas (com características de PCHs ou acima), termoeletricas etc.
4	Obras portuárias de média e grande complexidade.
5	Barragens de grande porte.
6	Construções de subestações e torres de transmissão de energia elétrica.
7	Construção de refinarias e plantas petroquímicas.
8	Obras ferroviárias de médio e grande porte.
9	Construção de metrô, VLT e modais de transporte urbano equivalentes.
10	Construção de estações de tratamento de água ou esgoto que empreguem soluções de domínio restrito no mercado.
11	Obras que contemplem expressivo percentual de serviços de montagem eletromecânica e de fornecimentos de equipamentos especiais.

Fonte: obtido pelo link https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/08/NOTA-TECNICA-IBR-001_2021-R2025.pdf, consultado em 25.09.25.

Pela comparação entre os quadros, observa-se que os exemplos citados na tabela 2 são bem mais complexos e de maior porte que os da tabela 1.⁵

Pois bem. Agora, resta a enfrentar a indagação sobre se o objeto licitado se enquadra como serviço ou obra de engenharia, e, em caso de obra, se seria comum ou especial.

Pela distinção do serviço de engenharia em comum ou especial, é possível concluir que, quando há alteração das características originais do bem, a ação de manutenção, adequação ou de adaptação realizada não pode ser enquadrada como serviço comum, mas especial.

Todavia, quando a atividade exercida implicar um conjunto de intervenções que acarreta alteração substancial das características originais do bem, estar-se-á diante de obra de engenharia.

⁵ Veja que, na tabela 1, há dois deles que, para nós, leigos, poderiam ser enquadrados como obras especiais, mas são classificados como comuns, pelo próprio IBRAOP: o **item 9** — construção, reforma e ampliação de edificações administrativas em geral, inclusive escolares, de médio e pequeno porte; e o **item 11** — construção de obras de arte especiais (pontes e viadutos) de baixa complexidade e em ambientes não agressivos ou de impactos ambientais não significativos.

No caso concreto, os tópicos 3 e 5 do TR sinalizam no seguinte sentido:

3. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

A Área Pública em questão (Figura 01), está localizada no Distrito da Mooca, no Centro Esportivo Salim Farah Maluf na Rua Taquari, 549. Na tentativa de prover os cidadãos de oportunidades de cidadania, a área em questão passará por adequação e manutenção, transformando o local em um equipamento público com melhor qualidade. Composto atualmente por área verde, equipamentos (playground e ATI's), mesas e bancos que precisam de manutenção. [...]

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Este Termo de Referência tem por objetivo estabelecer as diretrizes e requisitos para a execução de Projeto Executivo e obra em espaço público, para implantação de play ground lúdico com requalificação da área. Este documento servirá como base para a contratação de serviços e obra e garantirá que todas as etapas do projeto e obras sejam executadas de acordo com as normas e padrões estabelecidos. [...] (Grifos nossos.)

Pela leitura desses trechos do TR, observa-se que a SUB-MO tenta enquadrar o objeto licitado como *serviço comum* de engenharia, o que autorizaria o uso da modalidade pregão.

Contudo, convém fazer uma rápida análise dos itens da planilha referencial (Anexo II do edital — peça 08, fls. 01/04), para se chegar a uma conclusão acertada.

Pela leitura desse documento, observa-se que nele estão previstos serviços de demolição, topografia/sondagem, drenagem, aterro, apiloamento, escavação manual, de alvenaria, instalação de piso monolítico EPDM e de pergolado, pavimento/passeio em concreto drenante, rampa de acesso, entres outros.

Pelo conjunto de intervenções a serem realizadas, infere-se que haverá a demolição da área construída do antigo *playground* e a edificação de um novo. Portanto, entende-se que o objeto licitado se enquadra como obra de engenharia, e não apenas como serviço.

E pela comparação da obra licitada com os exemplos listados nas tabelas 1 e 2 acima, infere-se que o resultado da intervenção proposta pode ser classificado como uma *obra comum de engenharia* (a execução da requalificação do *playground*), diante da “(...) baixa complexidade técnica envolvendo conhecimentos consolidados de engenharia e cujas soluções são

amplamente dominadas pelo mercado local”, como dispõe a NT IBR 001/2021 – Revisão 2025, na alínea “A” do inciso I do item 3.

Mas o objeto também compreende a elaboração de projeto executivo⁶.

Com relação a este serviço, assim dispõe a alínea “a” do inciso XVIII do art. 6º da Lei Geral de Licitações:

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

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e **projetos executivos**; [...]
(Destaques nossos.)

Segundo disposição expressa da lei, a elaboração de projetos executivos, por si só, corresponde a *serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual*.

Ressalva-se que isso não autoriza afirmar que esta atividade seria, automaticamente, classificada como *serviço especial* de engenharia, de acordo com o art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, como faz crer a Representante, haja vista que a lei não faz essa vinculação.

Mas de todo modo, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, a modalidade do pregão não pode ser utilizada para a licitação de objeto que compreenda serviço técnico de natureza predominantemente intelectual⁷:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia**, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do *caput* do art. 6º desta Lei. (Destaques e grifos nossos)

⁶ Objeto: contratação de empresa de engenharia para execução de projeto executivo e obra para implantação de play ground lúdico [...], piso emborrachado EPDM monolítico colorido, reposição arbórea e paisagística e serviços complementares, objetivando a adequação e a manutenção das áreas comuns internas ao parque.

⁷ Em se tratando de serviço técnico predominantemente intelectual, o parágrafo único do art. 35 da Lei Geral de Licitações dispõe que o critério de julgamento a ser adotado será o da melhor técnica ou conteúdo artístico, para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, ou o da técnica e preço, sendo este preferencial em relação àquele, nos termos do inciso I do §1º do art. 36.

Assim, em que pese a SUB-MO enquadrar as atividades do objeto como *serviços comuns de engenharia*, a bem da verdade, entendemos que o correto seria classificá-las como *serviço técnico predominantemente intelectual* (elaboração de projeto executivo) e como obra *comum* de engenharia — consistente na requalificação do *playground*, com alteração substancial das características originais, inclusive, do sistema de drenagem local, e com a substituição dos equipamentos.

Por todas as razões expostas, infere-se que a modalidade escolhida pela SUB-MO — pregão — não foi a adequada, uma vez que o objeto compreende a realização de obra *comum* de engenharia e de serviço técnico predominantemente intelectual (elaboração do projeto executivo), para os quais não se admite o pregão.

Dessa forma, conclui-se que a argumentação da Representante é **procedente**.

2.2. Da ausência de estudo técnico preliminar (ETP).

Argumentos da Representante (peça 1 - fl. 02)

Afirma, a Representante, que o edital não faz menção à elaboração ou disponibilização do estudo técnico preliminar (ETP), o que “(...) compromete a legalidade do Processo Administrativo e do certame, impedindo a adequada avaliação da natureza dos serviços de engenharia contratados (...)”, por violar o disposto no §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21.

Pleiteia que seja determinada a elaboração e disponibilização do ETP, nos termos do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21.

Manifestação prévia da SUB-MO (peça 17 - fls. 02/03)

A SUB-MO rebate a argumentação da Representante, de que a presente licitação necessitava de estudo técnico preliminar, para ser iniciada.

Após discorrer sobre os dispositivos do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, afirma que o seu §3º faculta, à Administração, “(...) conforme sua análise discricionária (...)”, descrever o objeto das

licitações e contratos que envolvam engenharia, por meio de termos de referência ou de projetos básicos.

Reproduz a disposição do art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa nº 1/SEGES/2023, e afirma que o parágrafo único do art. 3º dela elenca hipóteses de dispensa da elaboração do ETP, na fase preparatória, e que, no inciso VI, está a prevista para “(...) as contratações custeadas com recursos decorrentes de emendas parlamentares (...)”, afirmando que adota este fundamento como analogia, para o procedimento em questão (fl. 02).

Acrescenta que o processo licitatório reúne documentos técnicos que demonstram a necessidade da contratação, sua viabilidade, bem como a justificativa quanto à modalidade e ao regime de execução.

Defende ser dispensável o ETP, no caso concreto, sob o argumento que a demanda já estava definida previamente pelo Programa Orçamento Cidadão — instalação de play lúdico no Centro Esportivo Salim Farah Maluf — e por ter sido aprovada pelo Conselho Participativo Municipal da Mooca, conforme ata da 28ª reunião, realizada em 11.11.24 (peça 17, fls. 07/08).

Afirma que o Termo de Referência (TR) elaborado atende aos requisitos previstos no inciso XXIII do art. 6º e no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/21, “(...) promovendo eficiência, economia e transparência no uso dos recursos públicos, garantindo que a contratação pública atenda de maneira efetiva às demandas e aos interesses públicos (...)”.

Em função disso, sustenta que o processo licitatório contém elementos que atendem integralmente às finalidades do ETP, “(...) ainda que não haja documento formalmente identificado sob essa nomenclatura”. E finaliza o seu raciocínio com o seguinte argumento:

Ademais, esta Subprefeitura possui experiência em contratar esse tipo de serviço, haja vista já ter realizado dois pregões para o mesmo objeto, através dos processos SEI's nºs. 6046.2024/0007625-6 e 6046.2024/0009985-0, sem elaboração de ETP, haja vista que a demanda também foi definida pelo Conselho Participativo Municipal da Mooca.

Portanto, a alegação da necessidade de Estudo Técnico Preliminar (ETP) para essa contratação não procede.

Análise da Coordenadoria

Como concluímos ao analisar o tema abordado no subitem 2.1 deste relatório conclusivo, a modalidade adotada pela SUB-MO — pregão — não foi a acertada, uma vez que o objeto deste certame versa sobre serviço técnico predominantemente intelectual (elaboração do projeto executivo) e obra comum de engenharia (requalificação do *playground* existente, com alteração substancial das características originais).

Agora, a questão que se coloca é se o estudo técnico preliminar, previsto no §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, era necessário para licitar o objeto deste certame.

Em consulta ao processo SEI 6046.2025.0006401-2, na data de 30.09.25, constatamos que a Supervisão Técnica de Projetos e Obras da SUB-MO, responsável pela elaboração dos documentos da fase de planejamento, não elaborou o estudo técnico preliminar (ETP).

Em paralelo, observa-se que foram elaborados termo de referência (anexo I) e projeto básico (anexo I-A), com o objetivo de especificar os serviços técnicos (projetos) e as intervenções (obra) que deverão ser realizadas pela futura contratada.

A SUB-MO, na manifestação prévia, afirma que a elaboração do ETP estaria dispensada, no caso concreto, com base no §3º do art. 18 da Lei de Licitações e Contratações administrativas.

Vejamos, a seguir, os elementos que compõem o ETP:

Art. 18. [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá **evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação**, e conterá os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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 rejeitos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, **a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.** (Destaques nossos.)

Pela leitura do §3º do art. 18, infere-se que o estudo técnico preliminar não é dispensado em hipótese alguma, mesmo nos casos de obras e serviços comuns de engenharia, mas apenas a “especificação do objeto”, que é um dos elementos do ETP, previsto no inciso I do §1º do art. 18.

Portanto, infere-se da interpretação dos dispositivos legais acima reproduzidos que não existe a hipótese de dispensa do ETP, mas apenas a possibilidade de o objeto ser especificado em termos de referência ou em projeto básico, limitada aos casos de obras e serviços *comuns* de engenharia.

Logo, o fundamento invocado pela SUB-MO, para não ter elaborado o ETP (art. 18, §3º da Lei Federal nº 14.133/2021), é equivocado.

Por outro lado, quanto à argumentação da SUB-MO de que o ETP também estaria dispensado por força do disposto no inciso VI, parágrafo único, do art. 3º da Instrução Normativa SEGES nº 1, de 27.01.2023, entende-se — independentemente do caráter duvidoso acerca da legalidade deste dispositivo normativo secundário — inaplicável à hipótese *sub examine*, uma vez que referido fundamento infralegal versa sobre contratações diretas, o que não é o caso dos autos.

Ademais, ainda que fosse aplicável este dispositivo, cabia à SUB-MO provar que os recursos para a execução da obra são decorrentes de emendas parlamentares, ônus do qual ela não se desincumbiu.

Também não foi apresentado, nem se localizou, eventual fonte legal para a conclusão de haveria dispensa do ETP pelo fato de a demanda ter sido prevista no Programa Orçamento Cidadão, e ter sido aprovada pelo Conselho Participativo Municipal, em reunião realizada no dia 11.11.24.

Salienta-se que, diferentemente do alegado, o ETP não se resume a “justificar a contratação e indicar a solução mais adequada”, possuindo uma série de outros elementos e finalidades (incisos I a XI do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021).

Destarte, sobre a argumentação de que o Termo de Referência contempla os elementos que atendem integralmente às finalidades do ETP, a despeito de não haver documento formalmente identificado sob essa nomenclatura, entendemos que essa afirmativa não é absolutamente correta, na medida em que não se localizam, nos autos do processo SEI, por exemplo, as memórias de cálculo das estimativas dos quantitativos e dos documentos que lhe dão suporte (incisos IV do §1º do art. 18). Analogamente, não há documento justificando as exigências de qualificação técnica colocadas no edital.

⁸ Art. 3º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e serviços deverão ser precedidos de Estudo Técnico Preliminar. Parágrafo único. A elaboração do ETP poderá ser dispensada, de forma motivada: (Redação dada pela Instrução Normativa SEGES nº 1/2025) [...]

VI – nas contratações diretas custeadas integralmente com recursos decorrentes de emendas parlamentares; (Redação dada pela Instrução Normativa SEGES nº 5/2023) [...]

E de todo modo, não há previsão legal para que o ETP seja substituído pela inclusão de seus elementos em outros documentos do edital, de forma implícita/fragmentária.

Deveras, a falta de memórias de cálculo dos quantitativos (de serviços) previstos (doc. SEI nº 131360785) torna a estimativa da contratação apresentada pela SUB-MO destituída de justificativa, o que poderá implicar prejuízos para os cofres públicos (salienta-se que a totalização do orçamento a partir de quantitativos de insumos, equipamentos e mão de obra “pré-definidos”/arbitrados, contida no orçamento referencial, ou na planilha doc. SEI nº 131360785) não se confunde com a efetiva apresentação de memórias de cálculo justificando os quantitativos de equipamento/insumo/mão de obra entendidos como necessários).

Portanto, considerando que o dispositivo do §3º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21 não autoriza a dispensa do ETP, em hipótese alguma, mas apenas a *especificação do objeto* — no caso de serviços e obras comuns de engenharia —, que poderá constar em termos de referência ou em projetos básicos, conclui-se que o estudo técnico preliminar era imprescindível para a presente licitação, razão pela qual opina-se pela **procedência** da representação.

2.3. Da contratação semi-integrada e suas implicações.

Argumentos da Representante (peça 1 - fl. 02)

Sustenta, a Representante, que, pelo fato de o objeto da contratação consistir na elaboração de projeto executivo e na execução da obra, o regime de execução deveria ser a semi-integrada, nos termos do inciso XXXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/21. E prossegue com o seguinte argumento:

Nesse regime [referindo-se à contratação semi-integrada], conforme o **§9º do art. 46**, a licitação deve ser realizada por **preço global**, com **sistemática de medição e pagamento vinculada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro**, sendo **vedada a remuneração por itens unitários**. O Edital, ao adotar o regime de empreitada por preço unitário (cláusula sétima da Minuta do Contrato), **contraria expressamente a legislação**, gerando risco de desequilíbrio contratual e prejuízo ao erário. (peça 1, fl. 02).

Requer a adequação do regime de execução para semi-integrada, com observância do disposto no §9º do art. 46 da Lei Federal nº 14.133/21.

Manifestação prévia da SUB-MO (peça 17 - fls. 04/05)

A SUB-MO reproduz o texto do art. 46 da Lei Federal nº 14.133/21, que estabelece os regimes de execução indireta de obras e serviços de engenharia.

Afirma que, na hipótese *sub examine*, o regime adotado foi o da empreitada por preço unitário, e que a elaboração de projeto executivo, pela contratada, “(...) visa apenas detalhar e aprimorar a execução, sem alterar o projeto básico inicial, definido pela Administração” (fl. 05).

Assevera que não há qualquer hipótese de contratação semi-integrada, “(...) pois não se prevê alteração do resultado final, nem atividades de manutenção ou operação de equipamentos”.

Conclui que o regime adotado — empreitada por preço unitário — é mais eficiente e adequado, considerando o critério de julgamento ser pelo menor preço global.

Análise da Coordenadoria

Com relação à natureza das intervenções a serem realizadas, já firmamos a premissa de que o objeto desta licitação compreende a realização de serviço técnico predominantemente intelectual (elaboração de projeto executivo), além de obra comum de engenharia (conjunto de intervenções).

A Administração Pública, no caso concreto, para a execução do objeto, escolheu o regime da empreitada por preço unitário.

A Representante se contrapõe à escolha administrativa, afirmando que, uma vez que o objeto compreende a elaboração do projeto executivo e a execução da obra, o regime correto seria o da execução semi-integrada.

Pois bem. No caso concreto, a SUB-MO está licitando a elaboração do projeto executivo e a realização da obra de requalificação do *playground*. Para tanto, foram apresentados, no Anexo I-A, cinco desenhos, que seriam, supostamente, o “projeto básico”.⁹

No que respeita aos regimes de execução, a Lei Federal nº 14.133/21 assim define a empreitada por preço unitário e a contratação semi-integrada:

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

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto; (Grifos nossos.)

Marçal Justen Filho aponta as seguintes diferenças entre os regimes da empreitada (por preço unitário, global e integral) e da contratação integrada/semi-integrada:

[...] A contratação integrada diferencia-se das empreitadas por preço global e unitário porque incumbe ao contratado conceber as soluções e executá-las.

Nas empreitadas por preço global e unitário, a Administração desenvolve uma solução e estabelece as condições fundamentais pertinentes ao objeto. O empreiteiro assumirá a obrigação de executar o projeto elaborado pela Administração.

Ademais, as empreitadas por preço global e unitário não compreendem a obrigação de assegurar o funcionamento do empreendimento — quando essa circunstância se configurar como pertinente.

[...]

Existe uma semelhança intensa entre a contratação integrada e a empreitada integral.

Ambas as figuras se destinam a contratos cujo objeto compreende a edificação de infraestruturas e o desenvolvimento de serviços indispensáveis à obtenção de um empreendimento apto a produzir utilidades diferenciadas.

⁹ Com relação ao “projeto básico” apresentado pela SUB-MO, entende-se que ele carece dos elementos constantes das alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso XXV do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/21.

Não se admite a empreitada integral nem a contratação integrada para a construção, por exemplo, de uma rodovia ou uma ponte. A situação é diversa quando se trata, por exemplo, de uma hidrelétrica — cuja utilização somente se aperfeiçoa com a produção efetiva de energia elétrica.

Mas a contratação integrada não se confunde com a empreitada integral, em virtude da extensão da autonomia e das obrigações atribuídas ao contratado.

Na empreitada integral, a Administração elabora os projetos básico e executivo. Significa dizer que o particular será investido na obrigação de executar a prestação nos termos do referido projeto. Assumirá as obrigações pertinentes e compatíveis com a extensão das soluções que lhe couber adotar.

Diversamente se passa na contratação integrada, em que o particular é investido da obrigação de conceber as soluções necessárias à obtenção do resultado indicado pela Administração, sem submissão nem mesmo a um projeto básico.

A autonomia do particular é muito mais ampla no tocante à contratação integrada do que se passa na empreitada integral. Isso se traduz em responsabilidade muito mais elevada — o que implica, em última análise, preço correspondentemente maior. [...]¹⁰

[...] A contratação semi-integrada caracteriza-se pela atribuição ao contratado da elaboração do projeto executivo, sendo o projeto básico elaborado pela Administração. [...]

De modo genérico, as considerações acima realizadas, a propósito da contratação integrada são aplicáveis à contratação semi-integrada.

Tais considerações envolvem inclusive a avaliação do custo-benefício resultante da assunção pelo contratado de riscos derivados da ausência de definição precisa e exata quanto ao objeto a ser executado. [...]

Não é aceitável que a contratação semi-integrada torne-se a prática generalizada da Administração, sendo adotada mesmo em hipóteses em que é plenamente viável a elaboração do projeto executivo por parte da Administração.

A contratação semi-integrada não pode ser concebida como uma alternativa para a dificuldade administrativa em elaborar o projeto executivo. [...]

Ou seja, a ausência de elaboração do projeto executivo, quando tal seja viável, pode configurar um defeito de planejamento. E, ao longo do tempo, esse defeito tem sido uma das causas relevantes para contratações desastrosas para a Administração Pública.

Por isso, a contratação semi-integrada apenas é cabível nos casos em que o agente privado dispuser de condições mais satisfatórias de conceber soluções e assumir os riscos quanto à execução do objeto. [...]¹¹ (Grifos e destaques nossos.)

¹⁰ *Comentários à Lei de Licitações e Contratações administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pp. 605-6.

¹¹ *Ibidem*, pp. 614-5.

No caso concreto, a Administração Pública estabeleceu, de antemão, a solução adotada, para se alcançar o resultado pretendido:

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Este Termo de Referência tem por objetivo estabelecer as diretrizes e requisitos para a execução de Projeto Executivo e obra em espaço público, para implantação de play ground lúdico com requalificação da área. Este documento servirá como base para a contratação de serviços e obra e garantirá que todas as etapas do projeto e obras sejam executadas de acordo com as normas e padrões estabelecidos.

5.2. A CONTRATADA deverá elaborar o projeto executivo tendo como base o projeto básico e demais documentos componentes do conjunto elaborado por SUB- MO/CPO/STPO e executar a obra de acordo com o Projeto Executivo, que deverá conter: memória de cálculo, desenhos executivos, memorial descritivo detalhado e planilha orçamentária. (Grifos nossos.)

Pela leitura, observa-se que competirá, à futura contratada, a elaboração do projeto executivo e a execução da obra. Não existe o encargo de colocar um empreendimento em operação, como condição para o adimplemento das suas obrigações. Assim, o adimplemento se esgota com a entrega da área construída (playground instalado), não havendo outro tipo de obrigação adicional a cargo da contratada.

Nesse contexto, entende-se que o regime da contratação semi-integrada não se mostra compatível com o escopo desta licitação, que se limita à execução de uma nova obra (construção, edificação), donde se conclui que a empreitada é o regime mais adequado.

Salienta-se que o fato de que a contratada fica responsável pela execução do projeto executivo não implica a configuração do regime de contratação semi-integrada, o que se pode concluir da expressa disposição do art. 14, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021¹².

Ante o exposto, opinamos pela **improcedência** do argumento da Representante, por entender como adequado o regime de execução adotado pela SUB-MO.

¹² Art. 14. [...]

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que **inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.** (grifos nossos)

2.4. Dos prazos de abertura insuficientes.

Argumentos da Representante (peça 1 - fl. 02)

Partindo da premissa de que o regime correto da presente contratação seria a semi-integrada, a Representante afirma que o prazo entre a republicação do edital e a sessão pública, de 10 (dez) dias úteis, não atenderia aos prazos mínimos previstos no art. 55 da Lei Federal nº 14.133/21.

Defende que o prazo mínimo é de 35 (trinta e cinco) dias úteis e que “(...) A adoção de prazo reduzido, sem justificativa técnica, **compromete a ampla participação dos licitantes**, viola o princípio da isonomia e **prejudica a formulação de propostas consistentes**, especialmente em contratações de natureza técnica e complexa”.

Pleiteia a revisão dos prazos de abertura, “(...) com observância do prazo mínimo de 35 dias úteis previsto no art. 55, inciso II, alínea ‘d’ da Lei nº 14.133/2021”.

Manifestação prévia da SUB-MO (peça 17 - fl. 05)

A SUB-MO sustenta que o prazo de 10 (dez) dias úteis está correto, com base na alínea “a” do inciso II do art. 55 da Lei Federal nº 14.133/21, por tratar-se de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, com critério de julgamento de menor preço.

Afirma que a fixação de prazos maiores depende da complexidade do objeto e do critério de julgamento adotado pelo edital e que o prazo estabelecido entre a publicação do instrumento convocatório e a abertura do certame é suficiente para os interessados tomarem conhecimento e elaborarem suas propostas.

Acrescenta, ao final, que os documentos de habilitação só serão exigidos do licitante vencedor.

Análise da Coordenadoria

De acordo com a premissa firmada anteriormente (subitem 2.1), o objeto desta licitação compreende a realização de serviço técnico predominantemente intelectual (por envolver especificamente a elaboração de projeto executivo) e de obra comum de engenharia.

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, para a licitação de serviço técnico predominantemente intelectual, o critério de julgamento a ser adotado é o da técnica e preço ou melhor técnica, nos termos do inciso I do §1º do art. 36¹³ e do parágrafo único do art. 35¹⁴, respectivamente.

Assim, o prazo mínimo estabelecido entre a divulgação do edital e a sessão pública deve ser de 35 (trinta e cinco) dias úteis, nos termos do inciso IV do art. 55 da Lei Geral de Licitações e Contratações administrativas.

Por outro lado, no tocante à licitação da execução da obra *comum* de engenharia, se o critério de julgamento for o de menor preço, o prazo mínimo a ser observado é de 10 (dez) dias úteis, consoante estabelece a alínea “a” do inciso II do art. 55.

No caso concreto, considerando que o objeto é composto de serviço técnico predominantemente intelectual (elaboração do projeto executivo) e de obra comum de engenharia, entende-se que deve ser observado o maior prazo, vale dizer, o previsto no inciso IV do art. 55: de 35 (trinta e cinco) dias úteis.

Em vista disso, opinamos pela **procedência parcial** da representação, no tocante ao prazo mínimo entre a publicação do edital e a realização da sessão pública, uma vez que deveria ter sido observado o intervalor de 35 (trinta e cinco) dias úteis, discordando, da Representante, apenas quanto ao fundamento jurídico, que reside no inciso IV do art. 55.

¹³ Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado; [...] (Grifos nossos.)

¹⁴ Art. 35. O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes, e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.

Parágrafo único. O critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser utilizado para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística. [...] (Grifos nossos.)

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, consideramos a representação parcialmente procedente, nos seguintes termos:

- **Procedente** quanto aos argumentos da inadequação da modalidade pregão (**subitem 2.1**) — considerando que o objeto é composto por serviço técnico de natureza predominantemente intelectual e obra comum de engenharia — e da ausência do estudo técnico preliminar (**subitem 2.2**), que se faz imprescindível, não havendo hipótese de dispensa no §3º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21;
- **Improcedente** quanto à alegação de que o regime de execução correto era o da contratação semi-integrada (**subitem 2.3**), por entendermos que o regime adotado, da empreitada (por preços unitários), é compatível com o objeto desta licitação, cujo escopo consiste na execução de obra, sem se estabelecer qualquer tipo de obrigação adicional, após a entrega da área construída, considerando que o fato de o projeto executivo ser atribuído à empresa contratada não implica necessariamente, por si só, a adoção do regime da contratação semi-integrada;
- **Procedente parcialmente** quanto à alegação de que o prazo de abertura (de 10 dias úteis) é insuficiente (**subitem 2.4**), uma vez que o correto é o de 35 (trinta e cinco) dias úteis, consoante dispõe o inciso IV do art. 55 da Lei de Licitações e Contratações administrativas, considerando estar sendo licitado serviço técnico predominantemente intelectual (a saber, a elaboração de projeto executivo), juntamente com a realização de obra pública.

Por oportuno, informa-se que o valor estimado da contratação publicado no compras.gov.br¹⁵ (R\$ 2.876.812,07) está incompatível com o valor alcançado no orçamento final estimado¹⁶ (R\$ 2.681.950,69). O valor que consta no valor estimado da contratação (R\$ 2.876.812,07) se encontra em doc. SEI apontado como “substituído” no SEI 6046.2025/0006401-2 (doc. SEI nº 129483841), tendo sido substituído pelo valor de R\$

¹⁵ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?comp...>, acesso em 07.10.2025.

¹⁶ <https://drive.google.com/file/d/10da7t9-bLwl5nPOyEqS-1j7qFOfiHcwX/view>, link disponível no edital, acesso em 07.10.2025.

2.681.950,69 que consta sob doc. SEI nº 131360785 (correção que, no entanto, não parece ter sido realizada no compras.gov).

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, quais sejam, contraditório e ampla defesa, caberá ao Conselheiro Relator/Tribunal Pleno, no momento do julgamento, apreciar os elementos e decidir sobre a responsabilidade de cada agente.

Em linha com as diretrizes colocadas no Manual de Auditoria Governamental da Secretaria de Controle Externo (MAG-SCE v03), Anexo IV, tratando-se de Relatório sobre certame ainda em andamento (meramente suspenso), não se realiza, por ora, análise dos elementos da responsabilização.

São Paulo, em 07/10/2025

MARISTELA BRANDÃO VILELA
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX