



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro
Assessoria Jurídica

PARECER N° 3/2026/EMOP/ASSJUR
PROCESSO N° SEI-330003/003034/2025
INTERESSADO: PAC
ASSUNTO: EDITAL N° 30/2025.

EDITAL N° 30/2025. LICITAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REGIDO PELA LEI FEDERAL N° 13.303/2016, PELO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA EMOP E DEMAIS LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS. AUSÊNCIA DE MINUTA PADRÃO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE DISPUTA FECHADA, DO TIPO MENOR PREÇO. REGIME DE EXECUÇÃO EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. OBJETO/SERVIÇO NÃO COMUM. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL, C.E. JORNALISTA GLÓRIA MARIA, LOCALIZADO NO BAIRRO UNAMAR – CABO FRIO / RJ – PROJETO PADRÃO FNDE – 13 SALAS (NOVO PAC). CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de análise jurídica da minuta do Edital de Licitação n° 30/2025 (121968972) e do Contrato (121968123) com vistas à “*CONTRATAÇÃO CONSTRUÇÃO DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL, C.E. JORNALISTA GLÓRIA MARIA, LOCALIZADO NO BAIRRO UNAMAR – CABO FRIO / RJ – PROJETO PADRÃO FNDE – 13 SALAS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE INSTRUMENTO E SEUS ANEXOS.*”

A presente manifestação é exarada em cumprimento ao parágrafo 5° do art. 43 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP, que determina o exame prévio pela Assessoria Jurídica das minutas de editais de licitação que forem emitidas sem a observância das minutas-padrão para controle da legalidade, já

que, para deflagração do procedimento licitatório foi adotado regime de contratação de empreitada por preço unitário, a ser realizado pelo modo de disputa fechado, mediante o critério de julgamento por menor preço, o qual não possui minuta-padrão aprovada por esta estatal até a presente data.

O presente feito é inaugurado pela Correspondência Interna do Diretor Financeiro (120194949) ao Setor de Licitações para prosseguimento quanto a contratação em comento.

Consta no processo relacionado SEI-330003/002216/2024, Termo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho (118685302 e 118686940), declaração de contrapartida (119901849).

Não foi verificado nos autos a Resolução Conjunta e a descentralização de Crédito relativos ao valor da contrapartida para a contratação que se pretende. Recomenda-se que seja providenciado.

Cumpre consignar que foi verificado no index 119902006 do processo relacionado SEI-330003/002216/2024 empenho relativo à contratação que se pretende, cujo favorecido figura como Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, recomenda-se que seja encaminhado ao setor técnico competente, para manifestação nos autos quanto a disponibilidade do orçamento em favor da EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

Ainda, com relação ao valor constante no index 117460969, recomenda-se a verificação, uma vez que o valor apontado é menor ao valor constante no orçamento elaborado pela EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

A minuta de Edital de Licitação foi juntada no index 121968972.

A pasta zipada contendo os anexos ao SEI 121968123: Anexo A – Carta de Credenciamento; Anexo B – Projeto Básico; Anexo C – Cronograma físico-financeiro; Anexo D – Planilhas orçamentárias; Anexo E – Quadro de Instalações, Equipamentos e Pessoal; Anexo F – Proposta de Preços; Anexo G – Dec. De Elab. Independente de Proposta; Anexo I – Parcela de maior Relevância Técnica; Anexo J - Minuta de Contrato , Anexo K - Declaração ME e EPP; Anexo L -Declaração Relativo ao Trabalho de Menores ; Anexo M - Declaração de Responsabilidade Técnica; Anexo N - Declaração de Inexistência de Penalidade; Anexo O - Declaração de Conhecimento do Objeto; Anexo P - Decl. do Sist. de Contribuição Prev. Patronal; Anexo Q - Declaração de Realização de Vistoria, Anexo R – Projetos e Anexo S - Decl. de Implantação do Progr. De Integridade.

Recomenda-se, porém, que nos próximos procedimentos licitatórios a documentação seja encartada ao expediente em formato pdf para permitir a fácil visualização e análise da íntegra do processo pelos setores da EMOP, o que torna a consulta mais ágil e eficiente, com exceção daqueles documentos em que sua juntada seja inviável.

O relatório de Instrução Processual mínima preenchido consta ao SEI 121969389.

A solicitação da demanda foi instrumentalizada no processo SEI-330003/002216/2024.

Consta, ainda, da instrução processual do processo relacionado, os seguintes documentos: Projeto Básico, os orçamentos Pleno e Desonerado e proposta nos indexes 116745810, 114689735, 114690491 e 114789450.

Consta no index 116747243 o ANS. Recomenda-se que seja juntado ao termo de referência.

Por fim, autorização para deflagração do procedimento licitatório consta no index 119937365.

Nos termos do artigo 42, inciso VIII, da Lei nº 13.303/2016, é exigida a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) previamente à formulação do Projeto Básico. Contudo, tal documento não foi identificado nos presentes autos. Recomenda-se, portanto, que essa exigência legal seja observada nas contratações futuras, a fim de prevenir eventuais questionamentos por parte dos órgãos de controle.

No que se refere à titularidade do imóvel, foi juntado, sob o index 85386021, “*DECLARAÇÃO DE POSSE DE TERRENO*”, que declara o Estado do Rio de Janeiro é detentor da posse do terreno descrito abaixo e que, quando instado pelo FNDE, apresentará a documentação comprobatória, nos termos da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº33, de 30 de agosto de 2023. Recomenda-se o atendimento conforme a declaração acima informada.

Ao SEI 121970698, os autos são encaminhados a esta ASSJUR para análise.

É o breve relatório. Passa-se à análise da hipótese.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Registre-se, *ab initio*, que a manifestação desta Assessoria se restringirá ao caráter estritamente jurídico da licitação, não sendo considerados os aspectos técnicos ou econômicos da avença, não lhe competindo, ademais, entrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da EMOP.

Outrossim, os atos que foram praticados e os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste processo administrativo gozam de presunção de veracidade, legitimidade e legalidade, pelos quais respondem os seus respectivos emissores.

Feitas tais considerações preliminares, passa-se à análise do mérito.

II.1 – ARCABOUÇO NORMATIVO APLICÁVEL

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu art. 37, inciso XXI, o princípio da obrigatoriedade da licitação, o qual impõe que a Administração Pública realize procedimento licitatório antes de efetuar aquisições, contratar serviços ou executar obras.

Tendo em vista a natureza jurídica de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, é sabido que, tratando-se de procedimentos licitatórios deflagrados pela EMOP, **aplica-se o regime jurídico da Lei Federal nº 13.303/16**, que disciplina o Estatuto Jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulamentada em âmbito estadual pelo Decreto 46.188/2017.

As empresas estatais devem observar o “procedimento de licitação” previsto no art. 28 da Lei das Estatais, cujo teor reafirma a noção de obrigatoriedade de licitar, senão vejamos:

“Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.”

Já o art. 40^[1] da mesma Lei impôs a elaboração de regulamentos internos pelas estatais visando regulamentar os procedimentos licitatórios considerando as peculiaridades de cada entidade, de modo que a EMOP editou o seu Regulamento de Licitações e Contratos, aprovado pelo Conselho de Administração em reunião realizada em 02/10/2018, com Aviso publicado no DOERJ nº 183, de 03/10/2018, ao qual, igualmente à Lei das Estatais, deverá reger a presente licitação.

De início, cabe salientar, que deverão ser observadas, no que couber, as disposições trazidas pelo Decreto Estadual nº 48.816/2023, que regulamenta a fase preparatória das contratações no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por expressa previsão do § 1º do art. 1º:

§ 1o - As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o Art. 40 da Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto.

Nesse sentido, o art. 5 estipula os atos que constituem a fase preparatória, *in verbis*:

"Art. 5o - São atos que constituem a fase preparatória, a serem observados, preferencialmente, na seguinte ordem:

I - oficialização da demanda pelo setor demandante e indicação de sua previsão no Plano de Contratações Anual - PCA do órgão ou entidade, quando aplicável;

II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, quando aplicável;

III - elaboração do Mapa de Riscos, quando aplicável;

IV - elaboração do Termo de Referência - TR, ou, quando for o caso, do Anteprojeto, do Projeto Básico e do Projeto Executivo;

V - autorização do prosseguimento da contratação pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública estadual, observadas as delegações eventualmente existentes;

VI - elaboração do orçamento estimado da contratação obtido através de pesquisa de preço;

VII - ateste da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, com a indicação das respectivas rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços, em que será suficiente a indicação do código do elemento de despesa correspondente;

VIII - elaboração das minutas do instrumento convocatório e da Ata de Registro de Preços, se for o caso;

IX - elaboração da minuta de contrato ou instrumento equivalente, com a respectiva Matriz de Riscos, quando cabível;

X - preenchimento do checklist, quando houver sido aprovado por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, com as condições devidamente atestadas e assinado pelos responsáveis pela condução do procedimento;

XI - exame e aprovação das minutas de instrumento convocatório, de contrato ou instrumentos congêneres pelo órgão de assessoramento jurídico do órgão ou entidade, ressalvadas as hipóteses previamente definidas por ato do Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 5o, do Art. 53 da Lei no 14.133, de 2021; e

XII - aprovação do processo de contratação pela autoridade competente, com o encaminhamento do instrumento convocatório ou do aviso de dispensa eletrônica para respectiva publicação e divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas -PNCP.

Por fim, deverá ainda ser observado o Manual do Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro, **especificamente o Checklist: Fase Preparatória - OBRAS elaborado pela D. PGE/RJ**, enquanto forma de padronização dos atos jurídicos expendidos pelos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico Estadual, no que for compatível com o Regulamento interno de licitações e contratos da EMOP e a Lei nº 13.303/2016^[ii].

II.2 - ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES À FASE PREPARATÓRIA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Neste tocante, verificar-se-á o cumprimento dos requisitos apostos no art. 5 do Decreto Estadual nº 48.816/2023, arts. 18 ao art. 30 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP/RJ e demais normativos legais pertinentes.

Seguindo, verifica-se que a **autorização pela autoridade competente para o início do procedimento** imposta pelo art. 30, I, do RLC EMOP/RJ e 5, inciso V, do Decreto Estadual 48.816/2023, consta no SEI 119937365.

Verificou-se que foram eleitas **parcelas de maior relevância**, consoante se vê do no item 2.2, Anexo I do Edital e item 17 do Projeto Básico.

Destaque-se, por oportuno, que foi **prevista a participação de Microempresa, ou Empresa de Pequeno Porte**, em consonância com os termos da LC nº 123/06.

A exigência de **implantação de programa de integridade** para atendimento do disposto no art. 1º, da Lei nº 7.753/2017 consta como Anexo S ao Edital, consoante expressa disposição do art. 4º, I, do RLC da EMOP.

A justificativa para a contratação consta no item 3 do Projeto Básico.

A delimitação e caracterização do objeto nos parece apontada de forma precisa e clara tanto nos Projetos Preliminares, como no Projeto Básico.

Nos termos do artigo 42, inciso VIII, da Lei nº 13.303/2016, é exigida a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) previamente à formulação do Projeto Básico. Contudo, tal documento não foi identificado nos presentes autos. Recomenda-se, portanto, que essa exigência legal seja observada nas contratações futuras, a fim de prevenir eventuais questionamentos por parte dos órgãos de controle.

A avaliação técnica sobre impossibilidade de parcelamento do objeto consta no item 12 do Projeto Básico.

Com relação a existência de disponibilidade de orçamento para atender a demanda em comento, não foi verificado nos autos a Resolução Conjunta e a descentralização de Crédito relativos ao valor da contrapartida para a contratação que se pretende. Recomenda-se que seja providenciado.

Cumprе consignar que foi verificado no index 119902006 do processo relacionado SEI-330003/002216/2024 empenho relativo à contratação que se pretende, cujo favorecido figura como Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, recomenda-se que seja encaminhado ao setor técnico competente, para manifestação nos autos quanto a disponibilidade do orçamento em favor da EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

Ainda, com relação ao valor constante no index 117460969, recomenda-se a verificação, uma vez que o valor apontado é menor ao valor constante no orçamento elaborado pela EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

Recomenda-se que além da comprovação pelo setor competente da existência de previsão orçamentária para a despesa, na hipótese da despesa não se encerrar no presente exercício (2026), também deverá ser atestada a sua compatibilidade com o plano plurianual.

II.2.1. Da elaboração do Projeto Básico e Executivo e dos Estudos Técnicos Preliminares

Em relação ao estudo técnico preliminar, cumpre salientar que, nos termos do artigo 42, inciso VIII, da Lei nº 13.303/2016, é exigida a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) previamente à formulação do Projeto Básico. Contudo, tal documento não foi identificado nos presentes autos. Recomenda-se, portanto, que essa exigência legal seja observada nas contratações futuras, a fim de prevenir eventuais questionamentos por parte dos órgãos de controle.

Ressalta-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento crucial no planejamento de obras públicas, que tem como objetivo principal evitar contratações inadequadas, ineficientes e o desperdício de recursos públicos. Ele formaliza a etapa de planejamento, garantindo que a administração pública tome decisões fundamentadas.

A justificativa para a contratação consta no item 3 do Projeto Básico.

No que tange ao instrumento utilizado para caracterizar o objeto, foi utilizado o Projeto Básico aposto ao SEI 116745810, em atendimento ao §1º, do artigo 15 do RLC/EMOP:

Art. 15. § 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia, com exceção daquelas em que for adotado o regime de contratação integrada.

Projeto Básico, na forma do art. 42, inc. VIII, da Lei nº 13.303/2016, é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, instrumentalizado em um documento, e deverá ainda observar os requisitos trazidos pelo art. 11 do Decreto Estadual 48.816/2023.

Da análise do Projeto Básico (116745810) verifica-se que seu teor contempla, em sua maioria os requisitos atinentes a um projeto básico já que contém: objeto, justificativa, regime de contratação, critério de julgamento, descrição do imóvel, escopo dos serviços, cronograma e prazo de execução, definição de critério de reajuste, critérios de medição, garantia, critérios de subcontratação e quanto a possibilidade de participação de consórcios, impossibilidade de parcelamento do objeto, capacidade técnica operacional e aparelhamento de pessoal, licenciamento ambiental, obrigações da contratada, matriz de risco adaptada ao objeto.

Como visto, o Projeto Básico, com intuito de atender ao art. 15, §1º do RLC da EMOP, foi acostado no SEI 116745810. No entanto, insta salientar, que deverá ser levado a registro para Anotação de Responsabilidade Técnica-ART dos agentes responsáveis pela sua elaboração, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei Federal 6.496/1977 e o Item 29 do Checklist- OBRAS da D. PGE/RJ, já que, a falta de ART poderá acarretar ao profissional ou à empresa a multa trazida na alínea ‘a’ do art. 73 da Lei 5.194/66.

Alerta-se, também, que de acordo com o §3º do art. 22 do Decreto nº 48.816/2023 “**Todos os documentos de natureza técnica, tais como memorial descritivo e/ou especificação técnica, orçamento de referência e cronograma, bem como todos os projetos apresentados devem conter identificação do (s) responsável (is) técnico(s) com nome número do registro no CREA e/ou CAU devidamente assinados e registrados no Conselho devido**”. Desse modo, recomenda-se o atendimento ao dispositivo.

Com relação à necessidade de projeto executivo, é certo que, na forma do § 2º do art. 15^[iii] do RLC da EMOP é vedada a execução de obras e serviços de engenharia sem a aprovação do projeto executivo pela EMOP. Contudo, é igualmente certo que o §1º do art. 44 da Lei nº 13.303/2016^[iv] traz expressa determinação de que a sua elaboração constituirá encargo da contratada, postergando-o, obrigatoriamente, para a fase contratual. **Verifica-se que o regime de execução será de empreitada por preço unitário, ou seja, os projetos executivos serão elaborados pela EMOP.**

Por derradeiro, a avaliação técnica sobre impossibilidade de parcelamento do objeto consta no item 12 do Projeto Básico (116745810).

REGIME DE CONTRATAÇÃO/EXECUÇÃO – EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO

O art. 15 do Regulamento de Licitações e Contratos/EMOP e o art. 42 da Lei nº 13.303/2016 dispõe sobre os regimes de contratação que poderão ser adotados:

- I - empreitada por preço unitário: contratação por preço certo de unidades determinadas;**
- II - empreitada por preço global: contratação por preço certo e total;
- III - tarefa: contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de material;
- IV - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, com todas as etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da

contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para as quais foi contratada;

V - contratação semi-integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º e 3º deste artigo;

VI - contratação integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo;

O anexo B do Edital, que trata do Projeto Básico (116745810), no item 2.2 que versa sobre o regime de contratação estipula o seguinte: *“Empreitada por Preço Unitário, por não ser possível definir precisamente os quantitativos necessários para a execução contratual. O objeto do Projeto Básico contempla obras e serviços de engenharia, podendo contratar serviços necessários a atuação da empresa especializada.”*

Sobre a escolha do regime de execução, é preciso registrar que, na forma do art. 16, §3º do RLC/EMOPⁱⁱⁱ e do §4º do art. 42 da Lei 13.303/2016^{iv}, nos casos de licitação e contratação de obras e serviços de engenharia, deverá ser utilizado o regime de contratação semi-integrada, podendo ser utilizados outros regimes de contratação, desde que essa opção seja devidamente justificada.

Ainda sobre a escolha do regime de contratação o art. 17 do RLC/EMOP dispõe que não se trata de escolha discricionária da área demandante, *in verbis*;

Art. 17 A escolha dos regimes de contratação previstos no art. 43 da Lei nº 13.303/2016, que deve ser justificada, resultará das características do objeto a ser contratado, não se tratando de escolha discricionária da área técnica demandante.

Para o caso em exame, verifica-se que consta justificativa para o regime de execução no item 2.2 do Projeto Básico.

DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Observa-se, ainda, que critério de julgamento (subitem 1.1 da minuta Edital) a ser utilizado será o **menor preço**.

ORÇAMENTO E PESQUISA DE PREÇO

De mais a mais, verifica-se que, conforme entendimento firmado em âmbito estadual pela D. PGE/RJ^[vi], foram elaborados dois orçamentos^[vii] (um onerado e um desonerado) - sendo um com base no sistema de contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta - CRPB (Lei nº 12.546/2011) e outra com base no sistema de contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha de pagamento (Lei nº 8.212/91) ante a facultatividade do sistema de contribuição previdenciária patronal.

Prosseguindo, no que tange à estimativa de preços verifica-se que o orçamento estimativo, que deverá ser, via de regra, sigiloso, com abrigo no art. 34, da Lei nº 13.303/2016, e no art. 41 do RLC da EMOP, foi elaborado com lastro no catálogo de preços da EMOP, adotando-se o mês base de **julho/2025**. Pelo fato de não termos notícia da existência de tabela mais recente, recomendamos que no edital de licitação para a contratação seja utilizado orçamento baseado em tabela mais atualizada possível, a fim de que se evite a possibilidade de um reajustamento precoce do contrato.

Em relação à metodologia utilizada para elaboração do orçamento, no qual foi utilizado o catálogo de preços da EMOP, não há dúvidas sobre o seu correto emprego, uma vez que é utilizado como referência para realização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, *in casu*, a pesquisa mercadológica têm amparo legal no art. 22, IV, do RLC/EMOP^[viii] que define como referência os custos unitários de insumos ou serviços utilizando-se os preços contidos no Catálogo de Referência do Sistema EMOP de Custos Unitários para obras e serviços de engenharia com recursos do Governo do Estado.

Constam ainda, da instrução processual, documentos de natureza técnica devidamente autenticados tais como memorial de cálculo, planilha e propostas orçamentárias com o respectivo cronograma físico-financeiro, não cabendo à ASSJUR se imiscuir nos termos específicos ali delineados.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA/ DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE/RESERVA

Com relação a existência de disponibilidade de orçamento para atender a demanda em comento, não foi verificado nos autos a Resolução Conjunta e a descentralização de Crédito relativos ao valor da

contrapartida para a contratação que se pretende. Recomenda-se que seja providenciado.

Cumprе consignar que foi verificado no index 119902006 do processo relacionado SEI-330003/002216/2024 empenho relativo à contratação que se pretende, cujo favorecido figura como Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, recomenda-se que seja encaminhado ao setor técnico competente, para manifestação nos autos quanto a disponibilidade do orçamento em favor da EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

Ainda, com relação ao valor constante no index 117460969, recomenda-se a verificação, uma vez que o valor apontado é menor ao valor constante no orçamento elaborado pela EMOP, valendo alertar que as despesas públicas se submetem ao regramento Lei nº 4.320/64, sendo vedado a Administração realizar despesa sem o prévio empenho.

Recomenda-se que além da comprovação pelo setor competente da existência de previsão orçamentária para a despesa, na hipótese da despesa não se encerrar no presente exercício, também deverá ser atestada a sua compatibilidade com o plano plurianual.

CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Insta salientar, ainda, que no Projeto Básico (item 14) foram considerados critérios de sustentabilidade ambiental, na forma do Decreto estadual nº 43.629/2012, que estabeleceu que as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, que a fixação de critérios de julgamento, e a execução e fiscalização dos respectivos contratos deverão observar critérios de sustentabilidade ambiental.

ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS-ANS

O Acordo de Níveis de Serviços é o instrumento de verificação dos padrões mínimos de qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Contratado, de forma a permitir à Administração Pública a fiscalização e a supervisão dos serviços na execução dos contratos.

Com efeito, foi expedida a recomendação pelo Órgão Central do Sistema Jurídico (PGE/RJ) por meio do Enunciado nº 34, confira-se:

Enunciado n.º 34 - PGE: Acordo de Níveis de Serviço I – O Acordo de Níveis de Serviço – ANS é o instrumento de verificação dos padrões mínimos de qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Contratado, de forma a permitir à Administração Pública a fiscalização e a supervisão dos serviços na execução dos contratos.

2 – O ANS integra o instrumento convocatório e o contrato, podendo ser previsto no Termo de Referência.

3 – O ANS deve prever metas e critérios objetivos de aferição e mensuração dos resultados, quantidade e qualidade da prestação dos serviços, de forma clara e concreta, contendo, especialmente, os indicadores e os instrumentos de medição que serão adotados. 4- Em razão do não atendimento às metas e critérios definidos no ANS, o valor da remuneração do Contratado poderá sofrer deduções, devendo ser proporcional à aferição realizada, independentemente da aplicação das penalidades administrativas, decorrentes da inexecução parcial ou total dos serviços contratados. (Ref. Pareceres n.ºs. 28/2012 – APCBCA; 43/2014- HGA; 13/2015 – RCG; 28/2015 – RCG; 33/2015 – RCG; 47/2015 – HGA). Publicado: DO I, 04 de maio de 2016 Pág 22.

Nesse sentido, verifica-se que não foi verificado o Acordo de Níveis de Serviço ANS como parte integrante do termo de referência. Recomenda-se o atendimento.

II.4. DECRETO ESTADUAL Nº 47.588/2021

O Decreto Estadual nº 47.588/2021 estabeleceu medidas adicionais de austeridade para os processos de compras e contratações, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional, dependentes do Tesouro Estadual e dos fundos estaduais, e estabeleceu regras para os processos de contratação e aquisição pretendidos, na forma dos artigos 1º, 2º e 3º, que trazem, em suma: (i) verificação do valor contratado de itens similares em contratações anteriores, (ii) obrigatória a consulta e verificação da existência de Ata de registro de Preços junto à SEPLAG e consulta ao Portal de Compras do Governo Federal, estando vedadas as contratações e aquisições cujos valores cotados estejam superiores aos praticados em contratos análogos no âmbito do respectivo órgão ou entidade nos últimos 02 (dois) exercícios; confira-se:

Art. 1º - Para celebração de novos contratos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro deverá ser observado o valor contratado de itens similares em contratações anteriores no âmbito do próprio órgão ou entidade, inclusive àqueles relacionados a processos em andamento, prorrogações e aditivos que importem em aumento quantitativo ou qualitativo, desde que, em ambos os casos, resultem em aumento de despesas.

§ 1º - Na ausência de valores similares em contratações anteriores no âmbito do próprio órgão ou entidade, poderão ser utilizados como referência os valores contratados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

§ 2º - Na ausência de referências de valores contratados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, poderá proceder-se com a contratação, mediante decisão justificada pelo setor competente para aprovação do Ordenador de Despesas e ciência do Titular da Pasta, nos termos do art. 3º.

(...)

As consultas às Atas de Registro de Preço são obrigatórias e devem ser realizadas na fase preparatória das licitações e, em caso de termo aditivo e prorrogação contratual, antes da formalização do instrumento.

§ 1º Ficam excepcionadas da obrigação constante do caput as hipóteses de:

I - Reajuste e repactuação de contratos;

II - Contratação de Obras e de serviços especializados de engenharia;

III - Contratação direta por inexigibilidade de licitação (...)

Art. 3º - Após o cumprimento do disposto nos artigos 1º e 2º, as unidades deverão encaminhar seus processos de aquisição e contratação, para análise e emissão de Nota Técnica, à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, através da unidade SEI "SEPLAG/ASSAPC".

Depreende-se da leitura dos artigos supracitados, que a consulta a ata de registro de preço encontra-se excepcionalizada conforme inciso II, do parágrafo 1º, do art. 2º.

Além disso, cumpre ressaltar que a previsão contida no art. 2º do supracitado Decreto Estadual não se caracteriza como imposição e sim mera consulta prévia sobre a existência de Ata de Registro de Preços vigentes, não estando obrigada a aderir eventual Ata de Registro de Preço existente, conforme parecer 0058363/2020/PGE/PG15/CSJ/JPR.

Sobre o tópico, cabe ressaltar, ainda, que no presente procedimento é utilizada a tabela EMOP como referência para os valores de materiais e serviços a serem utilizados para execução do objeto.

A utilização da tabela EMOP é determinada, inclusive, como reforço, pelo Decreto Estadual nº 48.929, art. 3º^[ix], o qual trata sobre as diretrizes e procedimentos para a realização de pesquisa de preços para obras no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional.

Diante disso, nos parece que artigo 1º do Decreto 47.588/201 não tem aplicabilidade direta nesse momento, uma vez que seu objetivo é alcançado pela aplicação da tabela EMOP para fins de composição do orçamento.

Por derradeiro, recomenda-se o envio do expediente para análise e emissão de Nota Técnica pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em atendimento ao preconizado no art. 3º do Decreto 47.588/2021, no qual a EMOP/RJ está submetida por se enquadrar como estatal dependente.

No que se refere às minutas de edital e contrato, é de se observar, considerando que **objeto do presente edital foi o regime contratação de empreitada por preço unitário**, que não há minuta-padrão da EMOP correspondente ao edital e contrato do referido regime de contratação, porquanto se orienta a padronização das aludidas minutas pela autoridade máxima da estatal^[x] visando a celeridade processual, já que, minutas padronizadas não carecem de submissão ao crivo da Assessoria Jurídica^[xi], caso sejam adotadas sem alterações substanciais, o que tornará os procedimentos licitatórios ainda mais eficientes.

Feitas estas considerações, verifica-se que se a minuta de edital ora em comento atende ao arcabouço normativo aplicável e submete-se, em essência, ao conteúdo da minuta-padrão da PGE para Obras, que constitui modalidade adequada ao objeto que se pretende licitar, adaptando-se apenas às referências à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMOP.

A minuta do Edital de Licitação aposta ao SEI 117458249 também contempla, em sua maioria, os requisitos mínimos exigidos nos incisos do art. 39 e §4º do RLC/EMOP, *in verbis*:

I - o objeto da licitação, mediante descrição sucinta e clara;

II - o regime de contratação;

III - a forma de realização dos atos e procedimentos da licitação;

IV - a data de abertura do certame;

V - o modo de disputa, aberto, fechado ou a combinação de ambos, quando o objeto da licitação puder ser parcelado, nos termos do art. 52, Lei nº 13.303/2016;

VI - os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos, nos termos do art.87, parágrafo primeiro da Lei nº 13.303/2016;

VII - os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;

VIII - os requisitos de conformidade das propostas;

IX - os critérios de julgamento e de desempate, nos termos dos artigos 54 e 55 da Lei nº 13.303/2016.

X - os requisitos de habilitação, respeitados os parâmetros do art. 58 da Lei nº 13.303/2016;

XI - a exigência, quando for o caso:

a) de marca ou modelo, nos termos do art. 47, inc. I, da Lei nº 13.303/2016;

b) de amostra, nos termos do art. 47, inc. II, da Lei nº 13.303/2016;

c) de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação, nos termos do art. 47, inc. III e parágrafo único da Lei nº 13.303/2016. XII - o prazo de validade da proposta, que não poderá ser inferior à 60 (sessenta) dias;

XIII - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos terceiro e quarto do art. 57 da Lei nº13.303/2016.

XIV - o prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos;

XV - o prazo de vigência contratual e, se for o caso, o prazo de execução do objeto;

XVI - os prazos e condições para o recebimento do objeto da licitação;

XVII - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso;

XVIII - a exigência de garantias, nos termos do art. 70 da Lei nº 13.303/2016, quando for o caso;

XIX - os critérios objetivos de avaliação do desempenho da Contratada, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;

XX - a possibilidade ou não de subcontratação e suas regras;

XXI - as sanções;

XXII - a permissão da participação de empresas em consórcio, se for o caso;

XXIII - outras indicações específicas da licitação;

XXIV - quando for o caso, de acordo com os critérios da Lei Estadual nº 7.753/2017, necessidade de que o Contratado possua um Programa de Integridade Corporativa.

(...) § 4º No caso de obras ou serviços de engenharia, o instrumento convocatório conterà ainda:

I - o cronograma de execução, com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras;

II - a exigência de que os licitantes apresentem, em suas propostas, a composição analítica do percentual dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI e dos Encargos Sociais, discriminando todas as parcelas que o compõem, exceto no caso da contratação integrada;

III - os documentos mencionados no art. 42, parágrafo primeiro, inc. I, da Lei nº 13.303/2016, no caso das contratações integradas e semi-integradas. (grifo nosso)

No entanto, recomenda-se que sejam procedidas as seguintes modificações no texto da minuta do

Edital:

MINUTA DE EDITAL

No item 2.1 recomenda-se que seja reescrito em conformidade com o objeto que se pretende contratar: CONTRATAÇÃO CONSTRUÇÃO DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL, C.E. JORNALISTA GLÓRIA MARIA, LOCALIZADO NO BAIRRO UNAMAR – CABO FRIO / RJ – PROJETO PADRÃO FNDE – 13 SALAS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE INSTRUMENTO E SEUS ANEXOS.

Recomenda-se que os itens sejam reescritos da seguinte forma:

8.1 – O prazo de vigência do contrato é de 540 (quinhentos e quarenta) dias, corridos e ininterruptos contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, com base no art. 71, da Lei nº 13.303/2016.

8.2 - O prazo para a execução dos serviços é de 450 (quatrocentos e cinquenta) dias contados a partir da emissão da ordem de início dos serviços.

No que concerne ao teor das cláusulas da minuta do Contrato, reputam-se as cláusulas necessárias na forma do art.182 do RLC/EMOP:

Art. 182 São cláusulas necessárias em todo instrumento contratual e, no que couber, em instrumento equivalente que o substitua, as que estabeleçam:

I - os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta;

II - o objeto e seus elementos característicos;

III - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

IV - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

V - os prazos para início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimentos provisório e definitivo, conforme o caso;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;

IX - a vinculação ao instrumento convocatório da licitação ou ao termo de dispensa ou de inexigibilidade, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;

X - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

XI - a matriz de risco, quando for o caso.

DA MINUTA DE CONTRATO

Recomenda-se que no cabeçalho passe a constar além do processo relacionado SEI-330003/002216/2024, o processo SEI-330003/003034/2025.

TERMO DE REFERÊNCIA

Recomenda-se que sejam proferidas as seguintes modificações quanto ao reajustamento no Termo de Referência, a fim de evitar contradições:

Exclusão do item 9.4

Substituição da redação do item 9.3 por: *Caso não requerido o reajuste, pelo CONTRATADO, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da anualidade, perde-se o direito ao reajustamento em relação às parcelas executadas neste período, razão pela qual os efeitos financeiros passarão a contar da data do seu requerimento.*

Recomenda-se a inclusão do ANS

Ademais, recomenda-se a assinatura das minutas do Edital e do Contrato pelos servidores públicos envolvidos na sua elaboração com indicação do ID funcional, conforme consta do Item 61 do Checklist: Fase preparatória– OBRAS da D. PGE/RJ.

Por derradeiro, alerta-se para o adequado preenchimento das lacunas em branco, destacando-se que o Edital deverá ser assinado pelo autorizador de despesas, conforme o previsto no Enunciado nº 19 da Procuradoria Geral do Estado.

III – CONCLUSÃO

Tudo isto posto, estritamente sob o aspecto jurídico, com fulcro na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos da EMOP, bem como considerando tudo o que consta do presente processo administrativo, com base, ainda, na presunção de veracidade, legitimidade e legalidade de que gozam os atos administrativos e pelos quais respondem os seus respectivos emissores, conclui-se pela viabilidade jurídica da deflagração do procedimento licitatório e pela aprovação condicionada das minutas do Edital nº 30/2025 e do Contrato, desde que atendidas todas as recomendações ora exaradas, observando que o presente parecer é ato de natureza opinativa, cabendo ao Administrador Público a decisão sobre as recomendações expendidas pelo órgão jurídico no corpo do parecer.

Assinalo, mais uma vez, que não foram objeto de análise os aspectos técnicos e econômico-financeiros envolvidos, por escaparem à atribuição da Assessoria Jurídica.

Ressalta-se que a manifestação produzida pela Assessoria Jurídica não é vinculativa para o gestor, que pode dela discordar, devendo, para tanto, apresentar as razões de fato e de direito que lhe deem sustentação^[xii]. Convém explicitar, ainda, que o ordenamento jurídico prático impõe um dever geral de motivação para os atos administrativos, nos moldes do entendimento de Alexandre Aragão^[xiii].

É o parecer.

À DIRAF, em prosseguimento.

Richard de Assis Rodrigues
Assessor-Chefe ASSJUR/EMOP
Id. Funcional 5102634-1

[i] Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

- I - glossário de expressões técnicas;*
- II - cadastro de fornecedores;*
- III - minutas-padrão de editais e contratos;*
- IV - procedimentos de licitação e contratação direta;*
- V - tramitação de recursos;*
- VI - formalização de contratos;*
- VII - gestão e fiscalização de contratos;*
- VIII - aplicação de penalidades;*
- IX - recebimento do objeto do contrato.*

[ii] Extraído do sítio eletrônico da PGE/RJ: <https://pge.rj.gov.br/entendimentos/manuais>

[iii] Art. 15. (...) § 2º É vedada a execução de obras e serviços de engenharia sem a aprovação do projeto executivo pela EMOP.

[iv] Art. 44. (...) § 1º A elaboração do projeto executivo constituirá encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista

[v] NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Licitações e Contratos das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Pag. 125.

[vi] Parecer Conjunto nº 02 TCA/MFC/ASJUR/SEOBRAS/2016, cujo pertinente trecho se transcreve: "Dito isto, nosso entendimento é de que, em atenção às disposições trazidas pela Lei Federal nº 13.161/2015, nas licitações realizadas sob a égide da nova sistemática contributiva, sejam apresentados orçamentos estimados com base na metodologia de contribuição trazida pela Lei Federal nº 8.212/1991 e naquela baseada na contribuição sobre a receita bruta, adotando-se critérios de aceitabilidade de preço unitários distintos, mas um único critério de aceitabilidade de preço global."

[vii] Caberá ao licitante ter como referencial, no que diz respeito ao critério de aceitabilidade de preços unitários, a planilha relativa ao regime de contribuição eleito. Quanto ao valor global estimado, deverá o licitante observar o menor valor global encontrado

dentre os dois orçamentos elaborados pela Administração Estadual

[viii] Art. 22. IV - preço de referência ou orçamento estimado do custo total de obras e serviços de engenharia: definir o preço de referência com base nos custos unitários de insumos ou serviços utilizando-se os preços contidos no Catálogo de Referência do Sistema EMOP de Custos Unitários para obras e serviços de engenharia com recursos do Governo do Estado e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) para obras e serviços de engenharia com recursos oriundos do Governo Federal; (...)

[ix] Art. 3o - O valor estimado da contratação, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI de referência, será definido por meio da composição de custos unitários do item correspondente nos boletins da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro - EMOP, na forma do art. 1o, do Decreto no 302, de 14 de agosto de 1975, combinado com o inciso IX, do art. 3o, do Decreto no 15.122, de 19 de julho de 1990.

[x] Art. 179, § 2º: Compete ao Diretor Presidente da EMOP a aprovação dos modelos padrão de contratos

[xi] Art. 38 d RLC/EMOP: “Será dispensado parecer jurídico em minuta de edital elaborada com base em minuta-padrão e que não tenha sofrido inclusão, supressão ou modificação do texto padronizado e aprovado, devendo ser juntado aos autos declaração assinada pelo servidor responsável pela elaboração, certificando que a minuta- padrão foi fielmente utilizada.”

[xii] PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. “Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos Administrativos de Licitação e Contratação”. Jessé Torres Pereira Junior, Marinês Restelatto Dotti. 1ª ed. São Paulo: Editora NDJ, 2012. Pág. 138.

[xiii] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2012, p. 79.



Documento assinado eletronicamente por **Richard de Assis Rodrigues, Assessor-Chefe**, em 02/01/2026, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **121980004** e o código CRC **BC759706**.