



PARECER JURÍDICO Nº 130/2026

PROCESSO DIGITAL: 1767/2026

CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2026

REQUISITANTE: Secretaria Municipal de Obras, Gestão Rodoviária e Saneamento Básico.

OBJETO: Análise jurídica da minuta do Edital de Chamada Pública destinada à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos e/ou cooperativas de trabalho ou de produção para implementação da Tecnologia Social nº 36 – Microsistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado, no âmbito do Programa Cisternas.

I – RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer jurídico acerca da regularidade da minuta do Edital de Chamada Pública nº 003/2026 e dos documentos que instruem o procedimento administrativo destinado à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos e/ou cooperativas de trabalho ou de produção, objetivando a implementação da Tecnologia Social nº 36 – Microsistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado, destinada às comunidades rurais do Município de Hulha Negra/RS.

Constam dos autos, dentre outros documentos relevantes:

- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- minuta do Edital de Chamada Pública;
- cronograma físico-financeiro;
- previsão orçamentária;
- indicação de recursos oriundos do Convênio nº 992329/2025;
- referência à Proposta nº 068539/2025;
- Instrução Normativa nº 63/SESAN-APOIO/MDS, de 18 de dezembro de 2025;
- Portarias ministeriais pertinentes ao Programa Cisternas.

O procedimento visa selecionar entidade executora responsável pela implementação de aproximadamente 180 unidades da tecnologia social denominada "Microsistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado", destinada ao atendimento de famílias residentes na zona rural do Município, inseridas nas políticas públicas de segurança alimentar, segurança hídrica e combate à vulnerabilidade social.

A contratação será custeada com recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, acrescidos de contrapartida municipal.

Em razão da necessidade de controle prévio de legalidade dos atos administrativos preparatórios, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para manifestação, nos termos do art. 53 da



Lei Federal nº 14.133/2021, aplicado subsidiariamente, bem como das normas específicas que disciplinam o Programa Cisternas.

É o relatório.

Passa-se à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 Do Controle Prévio de Legalidade

Compete à Procuradoria Jurídica exercer o controle preventivo da legalidade dos atos administrativos que antecedem a celebração de contratos administrativos e demais instrumentos jurídicos celebrados pela Administração Pública.

O presente parecer possui natureza opinativa, restringindo-se ao exame jurídico da documentação encaminhada, sem adentrar nos aspectos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, tampouco substituir a análise técnica realizada pelos setores competentes.

Da mesma forma, não compete ao órgão jurídico aferir quantitativos, custos unitários, especificações técnicas, cronogramas executivos, estudos de engenharia, viabilidade operacional ou critérios técnicos de implantação da tecnologia social, matérias estas afetas aos profissionais legalmente habilitados.

O exame limita-se à verificação da compatibilidade jurídica dos atos praticados com o ordenamento jurídico vigente.

II.2 Do Regime Jurídico Aplicável

Inicialmente, impõe-se destacar que a presente contratação não se submete exclusivamente ao regime geral das licitações previsto na Lei Federal nº 14.133/2021.

Trata-se de procedimento administrativo especial inserido no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água — Programa Cisternas, instituído pela Lei Federal nº 12.873/2013.

Referido diploma legal estabeleceu disciplina própria para a implementação das tecnologias sociais de acesso à água, prevendo mecanismos específicos de seleção de entidades executoras.

O artigo 15 da Lei nº 12.873/2013 autoriza expressamente a utilização da Chamada Pública para seleção das entidades privadas sem fins lucrativos e cooperativas responsáveis pela implementação das tecnologias sociais aprovadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

Em razão dessa previsão legal específica, a Chamada Pública não constitui modalidade licitatória prevista na Lei nº 14.133/2021, mas sim procedimento administrativo especial, disciplinado por legislação própria.

Consequentemente, a Lei nº 14.133/2021 possui aplicação apenas subsidiária, incidindo exclusivamente nas hipóteses em que não houver disciplina específica na legislação do Programa Cisternas.





Tal entendimento decorre do próprio princípio da especialidade normativa, segundo o qual a legislação especial prevalece sobre a legislação geral sempre que disciplinar integralmente determinada matéria.

Assim, a presente seleção pública encontra fundamento jurídico principalmente nos seguintes diplomas:

- Lei Federal nº 12.873/2013;
- Decreto Federal nº 9.606/2018;
- Portaria MDS nº 213/2025;
- Instrução Normativa nº 63/SESAN-APOIO/MDS/2025;
- Modelo da Tecnologia Social nº 36;
- Portaria MDS nº 67/2006;
- subsidiariamente, Lei Federal nº 14.133/2021.

II.3 Da Natureza Jurídica da Chamada Pública

Importante registrar que a Chamada Pública prevista para o Programa Cisternas possui finalidade diversa daquela tradicionalmente observada nas licitações públicas.

Enquanto as modalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 destinam-se precipuamente à seleção da proposta mais vantajosa mediante competição de preços, a Chamada Pública do Programa Cisternas objetiva selecionar entidades que demonstrem capacidade técnica, experiência institucional e aptidão operacional para implementação das tecnologias sociais definidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

A seleção possui natureza predominantemente técnica, sendo os critérios classificatórios vinculados à experiência anteriormente desenvolvida pelas entidades na execução de políticas públicas semelhantes.

Nesse contexto, os critérios de julgamento deixam de privilegiar exclusivamente o menor preço, valorizando principalmente:

- experiência institucional;
- capacidade operacional;
- histórico de execução;
- número de famílias atendidas;
- execução anterior de tecnologias sociais;
- atuação em segurança alimentar;
- atuação em desenvolvimento rural;
- atuação em gestão de recursos hídricos.





Trata-se, portanto, de procedimento seletivo compatível com as peculiaridades do Programa Cisternas e autorizado expressamente pela legislação federal.

II.4 Da Competência do Município

Verifica-se que a implementação da tecnologia social decorre de Convênio firmado entre o Município de Hulha Negra e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, circunstância que legitima a atuação municipal como ente executor da política pública.

Nos termos dos arts. 23, IX, e 30, I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios promover ações voltadas ao saneamento básico, à saúde pública, ao desenvolvimento rural e à melhoria das condições de vida da população.

A implementação de microssistemas comunitários de abastecimento de água insere-se diretamente no âmbito dessas competências constitucionais, especialmente por representar medida voltada à concretização do direito fundamental de acesso à água, à segurança alimentar, à saúde pública e à dignidade da pessoa humana.

Além disso, a política pública encontra respaldo nos princípios constitucionais da eficiência administrativa, do desenvolvimento sustentável, da redução das desigualdades sociais e da promoção da segurança alimentar e nutricional.

Ressalta-se ainda que o Plano de trabalho anexado, não se encontra assinado, tampouco há comprovação da contemplação desta municipalidade no referido programa social.

II.5 Dos Princípios Administrativos Aplicáveis

Embora o procedimento possua disciplina normativa própria, permanece submetido aos princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Devem ser observados, dentre outros: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; isonomia; transparência; motivação; julgamento objetivo; segurança jurídica; planejamento; supremacia do interesse público.

Da mesma forma, devem ser respeitados os princípios específicos constantes da Portaria MDS nº 67/2006, especialmente aqueles relacionados à participação social, universalidade do acesso, transparência, controle social, promoção da segurança alimentar e fortalecimento das comunidades rurais.

Todos esses princípios orientam a interpretação da documentação constante dos autos e servirão como parâmetro para a análise jurídica individual dos documentos que compõem o procedimento administrativo.

III – ANÁLISE JURÍDICA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento indispensável ao adequado planejamento da contratação, possuindo a finalidade de demonstrar a necessidade administrativa, avaliar as alternativas existentes e justificar tecnicamente a solução escolhida.





Embora o procedimento em exame decorra de legislação especial (Lei nº 12.873/2013 e Decreto nº 9.606/2018), a elaboração do ETP observa, subsidiariamente, os princípios do planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles constantes dos artigos 5º, 18 e 72, além das boas práticas de governança das contratações públicas.

Nesse contexto, passa-se à análise individualizada do documento constante dos autos.

III.1 Da Justificativa da Contratação

Verifica-se que o ETP apresenta motivação suficiente para demonstrar a necessidade pública da contratação, indicando que parcela significativa da população residente na zona rural do Município enfrenta dificuldades de acesso permanente à água destinada ao consumo humano, circunstância que compromete diretamente a segurança alimentar, a saúde pública, a permanência das famílias no meio rural e a qualidade de vida das comunidades beneficiárias.

A justificativa mostra-se compatível com os objetivos previstos nos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.873/2013 e com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional previstas na Portaria MDS nº 67/2006.

Também se observa consonância com a Instrução Normativa nº 63/2025, que define o Microssistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado como tecnologia social destinada justamente à ampliação do acesso à água em comunidades rurais.

Sob esse aspecto, **não há óbices jurídicos.**

Todavia ressalta-se novamente que o plano de trabalho contido nos autos não está assinado, tampouco há documentação que comprove a aprovação do mesmo na entidade concedente.

III.2 Da Demonstração do Interesse Público

O interesse público encontra-se suficientemente demonstrado.

A implantação da tecnologia social produz reflexos positivos sobre diversas políticas públicas constitucionalmente asseguradas, dentre elas:

- direito humano à água;
- segurança alimentar;
- saúde pública;
- desenvolvimento rural sustentável;
- permanência das famílias no campo;
- redução das desigualdades sociais;
- promoção da dignidade da pessoa humana.

O objeto revela-se plenamente compatível com as competências constitucionais municipais previstas nos artigos 23, incisos II, VI e IX, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.





III.3 Da Compatibilidade com o Planejamento Orçamentário

Consta do ETP indicação da existência de previsão orçamentária, compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como indicação da respectiva dotação orçamentária.

Sob o aspecto jurídico, verifica-se atendimento ao princípio do planejamento financeiro.

Todavia, recomenda-se que seja juntado aos autos documento expedido pelo setor contábil certificando:

- existência de saldo suficiente;
- disponibilidade financeira;
- compatibilidade com o cronograma de desembolso do convênio.

Embora normalmente tais documentos sejam produzidos posteriormente, sua juntada fortalece a instrução processual.

III.4 Da Definição da Solução

O ETP conclui que a solução mais adequada consiste na contratação de entidade especializada para implantação dos Microssistemas Comunitários.

A conclusão é compatível com a legislação específica do Programa Cisternas.

Entretanto, observa-se a primeira inconsistência relevante.

O documento utiliza, em diversos momentos, expressões próprias do regime geral das licitações públicas, tais como:

- empresa especializada;
- contratação de empresa;
- licitação;
- concorrência.

Todavia, o procedimento em exame destina-se à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos e cooperativas credenciadas junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

Assim, recomenda-se a substituição das expressões acima por terminologia compatível com o Decreto nº 9.606/2018, tais como:

- entidade executora;
- entidade selecionada;
- organização participante;
- cooperativa habilitada.





Embora a impropriedade terminológica, por si só, não invalide o procedimento, ela compromete sua coerência jurídica.

III.5 Da Inconsistência Quanto à Modalidade do Procedimento

Este constitui, provavelmente, o principal vício atualmente existente no ETP.

Em determinado trecho, o documento afirma que a contratação ocorrerá mediante **Chamada Pública**.

Entretanto, posteriormente registra que a modalidade adequada seria a **Concorrência**, prevista na Lei nº 14.133/2021.

Tal afirmação revela manifesta incompatibilidade jurídica.

A Concorrência constitui modalidade licitatória destinada à contratação de obras, serviços e compras.

Já a presente contratação decorre diretamente da Lei nº 12.873/2013, cujo artigo 15 institui procedimento especial denominado Chamada Pública.

Trata-se de regimes jurídicos distintos.

A utilização simultânea de ambos os conceitos gera insegurança jurídica, podendo inclusive suscitar questionamentos pelos órgãos de controle.

Dessa forma, recomenda-se a revisão integral do ETP para eliminar toda referência à modalidade Concorrência, deixando expresso que o procedimento decorre exclusivamente do Programa Cisternas.

Tal adequação é indispensável para evitar interpretação equivocada quanto ao regime jurídico aplicável.

III.6 Da Compatibilidade com o Decreto nº 9.606/2018

Verifica-se que o ETP faz referência ao Programa Cisternas.

Todavia, a fundamentação jurídica mostra-se excessivamente resumida.

Recomenda-se que sejam expressamente mencionados:

- artigo 15 da Lei nº 12.873/2013;
- Decreto nº 9.606/2018;
- Portaria nº 213/2025;
- Instrução Normativa nº 63/2025.

Essa complementação permitirá demonstrar que toda a solução administrativa decorre de política pública nacional previamente estruturada.

III.7 Da Ausência de Fundamentação Quanto à Escolha da Tecnologia Social





Embora o documento indique a implantação do Microsistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado, não apresenta fundamentação específica acerca da escolha dessa tecnologia em detrimento das demais tecnologias sociais existentes no âmbito do Programa Cisternas.

A Instrução Normativa nº 63/2025 disciplina detalhadamente essa tecnologia.

Seria recomendável que o ETP justificasse expressamente que:

- a tecnologia foi previamente aprovada pelo Ministério;
- mostra-se adequada às características hidrogeológicas do Município;
- atende às comunidades previamente diagnosticadas;
- observa as diretrizes técnicas constantes da IN nº 63/2025.

Essa motivação reforça a legalidade do procedimento.

III.8 Da Ausência de Análise de Riscos Específica

Embora o ETP apresente avaliação geral da contratação, não foi localizada análise detalhada dos riscos específicos da execução.

Em procedimentos dessa natureza, recomenda-se identificar riscos relacionados, por exemplo, a:

- atraso na mobilização comunitária;
- dificuldades de cadastramento das famílias;
- indisponibilidade hídrica;
- dificuldades logísticas;
- sazonalidade climática;
- dificuldades de acesso às comunidades;
- eventual necessidade de alteração dos pontos de implantação.

Embora não constitua vício insanável, a inclusão da matriz de riscos aprimora significativamente o planejamento.

III.9 Da Compatibilidade com a IN nº 63/2025

A Instrução Normativa nº 63/2025 estabelece que a tecnologia social compreende três grandes eixos:

- I — mobilização social;
- II — processo formativo;
- III — implantação física.

O ETP enfatiza predominantemente a execução física das obras.





Todavia, recomenda-se que passe a destacar, de forma expressa, que a contratação também compreenderá:

- mobilização das comunidades;
- reuniões comunitárias;
- seleção dos beneficiários;
- cadastramento no SIG Cisternas;
- oficinas de gestão comunitária da água;
- oficinas de construção participativa;
- educação sanitária;
- capacitação dos beneficiários.

Esses elementos constituem parte integrante da tecnologia social e não podem ser tratados como atividades acessórias.

III.10 Da Compatibilidade entre ETP e os Demais Documentos

Ao confrontar o ETP com a minuta do Edital e com o Termo de Referência, foram identificadas divergências relevantes que comprometem a unidade lógica do procedimento administrativo.

Destacam-se:

- a) divergência quanto ao prazo de execução;
- b) divergência quanto à natureza jurídica da contratação;
- c) utilização de terminologia incompatível entre os documentos;
- d) referências simultâneas à Chamada Pública e à Concorrência;
- e) diferenças quanto ao objeto da contratação.

Tais inconsistências devem ser integralmente saneadas antes da publicação do edital, em observância aos princípios da segurança jurídica, do planejamento, da motivação e da vinculação ao instrumento convocatório.

III.11 Conclusão da Análise do Estudo Técnico Preliminar

Após análise jurídica do Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que o documento demonstra adequadamente a necessidade administrativa e o interesse público da contratação.

Todavia, foram identificadas impropriedades que demandam correção antes do prosseguimento do certame, especialmente:

1. eliminação das referências à modalidade Concorrência;





2. uniformização da terminologia utilizada;
3. complementação da fundamentação jurídica;
4. melhor detalhamento da tecnologia social prevista na IN nº 63/2025;
5. inclusão de matriz específica de riscos;
6. compatibilização integral com o Edital e o Termo de Referência;
7. saneamento das divergências relativas ao prazo de execução e à natureza da contratação.

Em razão dessas inconsistências, **esta Procuradoria Jurídica entende necessária a devolução do Estudo Técnico Preliminar ao setor técnico para as adequações acima apontadas, antes do prosseguimento da Chamada Pública.**

IV – ANÁLISE JURÍDICA DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência constitui o principal documento técnico da contratação, sendo responsável por delimitar o objeto, estabelecer os requisitos mínimos de execução, definir as obrigações das partes e fornecer os elementos necessários à seleção da entidade executora.

No presente procedimento, entretanto, verifica-se que o documento foi elaborado utilizando, quase integralmente, a estrutura típica de um Termo de Referência destinado à contratação de obra pública submetida à Lei nº 14.133/2021, circunstância que demanda especial atenção, haja vista tratar-se de procedimento especial disciplinado pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 9.606/2018.

Passa-se à análise.

IV.1 Da inadequação da natureza jurídica do documento

A primeira inconsistência identificada consiste na própria concepção jurídica do Termo de Referência.

Embora o objeto seja a seleção de entidade executora no âmbito do Programa Cisternas, o documento foi redigido como se a Administração estivesse promovendo licitação para contratação de empresa de engenharia destinada à execução de obra pública.

Observa-se, ao longo de praticamente todo o documento, a utilização de expressões incompatíveis com o regime jurídico da Chamada Pública, dentre as quais:

- licitantes;
- concorrentes;
- empresa vencedora;
- empreitada global;
- plataforma eletrônica de licitações;
- construtora;





- canteiro de obras;
- diário de obras;
- contrato de obra pública;
- execução de obra;
- empresa executora.

Tal circunstância revela que o documento provavelmente foi adaptado a partir de modelo utilizado para licitações de engenharia, sem a devida adequação às peculiaridades do Programa Cisternas.

Embora a implantação dos microssistemas envolva serviços de engenharia, o objeto da Chamada Pública é significativamente mais amplo, compreendendo ações sociais, educativas, comunitárias e de mobilização previstas na Instrução Normativa nº 63/2025.

Dessa forma, recomenda-se a revisão integral do documento, substituindo a terminologia incompatível por expressões condizentes com a legislação específica, tais como:

- entidade executora;
- entidade selecionada;
- organização participante;
- cooperativa habilitada;
- execução da tecnologia social;
- implementação da tecnologia social.

Tal providência assegura coerência entre os documentos da fase preparatória e evita interpretações equivocadas acerca do regime jurídico aplicável.

IV.2 Da descrição do objeto

O objeto constante do Termo de Referência encontra-se descrito como:

"Contratação de empresa especializada para implantação de Microssistemas Comunitários de Abastecimento de Água..."

Todavia, tal redação não guarda conformidade com a legislação específica.

Nos termos do art. 15 da Lei nº 12.873/2013 e do Decreto nº 9.606/2018, o procedimento não objetiva simplesmente contratar empresa especializada para execução de obra.

A finalidade consiste na **seleção de entidade privada sem fins lucrativos ou cooperativa habilitada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social para implementação da tecnologia social aprovada**, abrangendo todas as etapas previstas na regulamentação federal.

Assim, recomenda-se a seguinte adequação conceitual do objeto:





"Seleção de entidade privada sem fins lucrativos ou cooperativa habilitada, visando à implementação da Tecnologia Social nº 36 – Microsistema Comunitário de Abastecimento de Água Simplificado, compreendendo as ações de mobilização social, cadastramento das famílias beneficiárias, processos formativos, implantação dos componentes físicos, acompanhamento técnico e demais atividades previstas na Instrução Normativa nº 63/2025."

Tal redação reflete com maior precisão o objeto jurídico do procedimento.

IV.3 Da incompatibilidade com a Instrução Normativa nº 63/2025

A Instrução Normativa nº 63/2025 estabelece que a tecnologia social objeto da contratação é composta por três eixos indissociáveis:

- a) mobilização e seleção das famílias;
- b) processo formativo;
- c) implantação física dos sistemas.

Da análise do Termo de Referência verifica-se que aproximadamente sua totalidade dedica-se exclusivamente às especificações construtivas dos microsistemas, deixando em plano secundário as atividades sociais que constituem elemento essencial da política pública.

Não foram identificadas cláusulas específicas disciplinando:

- metodologia de mobilização comunitária;
- reuniões comunitárias obrigatórias;
- cadastramento dos beneficiários no SIG Cisternas;
- oficinas de Gestão Comunitária da Água e Saúde Ambiental;
- oficinas de construção participativa;
- metodologia pedagógica;
- equipe social mínima;
- acompanhamento pós-implantação;
- indicadores de desempenho social;
- mecanismos de avaliação da participação das comunidades.

A ausência dessas disposições compromete a aderência do Termo de Referência ao modelo oficial da Tecnologia Social nº 36.

Dessa forma, recomenda-se que o documento seja complementado para disciplinar expressamente todas as etapas sociais previstas na regulamentação federal.

IV.4 Da equipe técnica mínima





Outro aspecto que merece aperfeiçoamento diz respeito à composição da equipe técnica responsável pela execução.

O Termo de Referência enfatiza a necessidade de responsável técnico vinculado à engenharia.

Todavia, considerando as exigências da Instrução Normativa nº 63/2025, a execução da tecnologia social demanda equipe multidisciplinar.

Recomenda-se que sejam previstos, no mínimo:

- responsável técnico pela engenharia;
- profissional responsável pela mobilização comunitária;
- equipe responsável pelos processos formativos;
- coordenação técnica do projeto;
- equipe administrativa de acompanhamento.

A exigência deve observar os princípios da proporcionalidade e da competitividade, restringindo-se às qualificações efetivamente necessárias à execução do objeto.

IV.5 Da ausência de indicadores de desempenho

O Termo de Referência descreve as características físicas dos equipamentos e dos serviços, porém não estabelece indicadores objetivos para aferição do cumprimento das metas pactuadas.

Considerando que a contratação envolve recursos federais vinculados a política pública específica, recomenda-se a definição de parâmetros mínimos de avaliação, tais como:

- percentual de famílias efetivamente atendidas;
- percentual de beneficiários cadastrados no SIG Cisternas;
- realização das oficinas obrigatórias;
- execução integral dos módulos comunitários;
- funcionamento dos sistemas implantados;
- emissão dos relatórios técnicos e sociais exigidos pelo Ministério.

A previsão desses indicadores fortalece a fiscalização contratual e facilita a prestação de contas perante os órgãos de controle.

IV.6 Da fiscalização contratual

O Termo de Referência disciplina de forma adequada a fiscalização técnica da implantação física da tecnologia.

Entretanto, limita-se praticamente à fiscalização de engenharia.





Considerando a natureza do objeto, recomenda-se que seja prevista fiscalização em duas dimensões distintas:

I – Fiscalização técnica de engenharia, voltada à execução dos componentes físicos do sistema;

II – Fiscalização técnico-social, destinada ao acompanhamento das ações de mobilização comunitária, capacitações, oficinas, cadastramento das famílias e cumprimento das metas sociais estabelecidas pelo Programa Cisternas.

Tal segregação mostra-se compatível com a complexidade da contratação e proporciona maior efetividade ao acompanhamento contratual.

IV.7 Da compatibilidade com os demais documentos

Ao confrontar o Termo de Referência com o Estudo Técnico Preliminar e a minuta do Edital, identificam-se divergências relevantes que comprometem a unidade do procedimento administrativo.

Dentre elas, destacam-se:

- divergência na definição do objeto;
- utilização de terminologia incompatível entre os documentos;
- tratamento do procedimento como obra pública comum em determinados trechos e como Chamada Pública em outros;
- ausência de uniformidade quanto aos sujeitos participantes (empresa, entidade, cooperativa);
- insuficiente integração entre as obrigações técnicas e as exigências constantes da Instrução Normativa nº 63/2025.

A ausência de compatibilização entre os documentos preparatórios afronta os princípios do planejamento, da motivação e da segurança jurídica, podendo gerar dificuldades interpretativas durante a execução do ajuste e comprometer a fiscalização do objeto.

Recomenda-se, portanto, a revisão sistemática do Termo de Referência, de modo a harmonizá-lo integralmente com o Estudo Técnico Preliminar, com a minuta do Edital e com a regulamentação específica do Programa Cisternas.

IV.8 Conclusão da análise do Termo de Referência

Da análise jurídica realizada, conclui-se que o Termo de Referência demonstra satisfatoriamente os aspectos técnicos relacionados à implantação física dos microssistemas comunitários, porém apresenta inconsistências relevantes quanto à sua adequação ao regime jurídico especial aplicável à Chamada Pública.

As principais impropriedades verificadas consistem em:

1. elaboração do documento com estrutura típica de licitação de obra pública, incompatível com a natureza jurídica do Programa Cisternas;





2. descrição inadequada do objeto, com referência à contratação de empresa especializada, em vez da seleção de entidade executora;
3. utilização recorrente de terminologia própria da Lei nº 14.133/2021, sem a devida adaptação à legislação especial;
4. insuficiente disciplina das atividades de mobilização social, cadastramento das famílias, processos formativos e acompanhamento comunitário previstos na Instrução Normativa nº 63/2025;
5. ausência de previsão expressa de equipe multidisciplinar compatível com a complexidade da tecnologia social;
6. inexistência de indicadores objetivos de desempenho e de mecanismos específicos para fiscalização das metas sociais;
7. divergências e falta de uniformidade em relação ao Estudo Técnico Preliminar e à minuta do Edital.

Diante dessas inconsistências, **esta Procuradoria Jurídica opina pela devolução do Termo de Referência ao setor requisitante para revisão e adequação**, a fim de assegurar sua plena conformidade com a Lei nº 12.873/2013, o Decreto nº 9.606/2018, a Instrução Normativa nº 63/2025, a Portaria MDS nº 67/2006 e, subsidiariamente, com os princípios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

V – ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2026

Superada a análise do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, passa-se ao exame jurídico da minuta do Edital de Chamada Pública, documento que materializa o procedimento seletivo e vincula tanto a Administração Pública quanto as entidades participantes.

O exame é realizado sob a ótica da Lei nº 12.873/2013, do Decreto Federal nº 9.606/2018, da Portaria MDS nº 67/2006, da Portaria MDS nº 213/2025, da Instrução Normativa nº 63/2025 e, subsidiariamente, da Lei nº 14.133/2021, observando-se, ainda, os princípios da legalidade, isonomia, motivação, segurança jurídica, publicidade, planejamento, transparência e julgamento objetivo.

V.1 Da Competência para a realização da Chamada Pública

Inicialmente, verifica-se que o Edital encontra respaldo na competência constitucional do Município para executar políticas públicas voltadas ao saneamento básico, desenvolvimento rural e promoção da segurança alimentar, bem como na delegação decorrente do Convênio firmado com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

Sob esse aspecto, inexistente óbice jurídico.

V.2 Do Objeto

O objeto constante da minuta mostra-se, em linhas gerais, compatível com a legislação específica.





Todavia, observa-se que, em determinados dispositivos, há referência à contratação de "empresa", enquanto em outros trechos menciona-se "entidade" ou "cooperativa".

Embora possa parecer mera impropriedade redacional, tal circunstância possui relevância jurídica.

O Decreto nº 9.606/2018 prevê que poderão participar do procedimento entidades privadas sem fins lucrativos e cooperativas habilitadas, não se tratando de procedimento destinado genericamente à contratação de empresas.

Dessa forma, recomenda-se uniformizar toda a redação do edital para utilizar exclusivamente a terminologia prevista na legislação especial, evitando expressões próprias das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021.

V.3 Da Fundamentação Legal

O Edital menciona corretamente a Lei nº 12.873/2013 e o Decreto nº 9.606/2018.

Todavia, recomenda-se complementar sua fundamentação jurídica mediante referência expressa:

- à Portaria MDS nº 213/2025;
- à Instrução Normativa nº 63/2025;
- à Tecnologia Social nº 36;
- à Portaria MDS nº 67/2006.

Tal complementação reforça a motivação do procedimento e demonstra que a Administração observa integralmente a regulamentação ministerial vigente.

V.4 Dos Critérios de Habilitação

Os documentos de habilitação previstos no edital encontram-se, em regra, compatíveis com o modelo disponibilizado pelo Ministério.

Entretanto, recomenda-se especial atenção quanto à exigência de comprovação da experiência anterior.

A Administração deve restringir-se à comprovação da experiência efetivamente necessária para execução do objeto, vedando exigências excessivas que possam restringir indevidamente a competitividade.

Nesse ponto incidem os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

A comprovação da experiência institucional deve guardar relação direta com:

- implementação de tecnologias sociais;
- segurança alimentar;
- abastecimento de água;





- desenvolvimento rural;
- execução de políticas públicas semelhantes.

Qualquer exigência além desses limites poderá caracterizar restrição indevida à competitividade.

V.5 Dos Critérios de Julgamento

O edital estabelece critérios técnicos de pontuação.

Tal sistemática encontra respaldo no Decreto nº 9.606/2018.

Todavia, recomenda-se que todos os critérios possuam metodologia objetiva de aferição.

Devem ser evitadas expressões genéricas como:

- experiência relevante;
- capacidade diferenciada;
- atuação significativa;
- conhecimento comprovado.

Sempre que possível, a pontuação deve decorrer de elementos objetivos e documentalmente verificáveis.

Essa providência reduz a discricionariedade da Comissão de Seleção e fortalece o princípio do julgamento objetivo.

V.6 Da Comissão de Seleção

O Edital prevê a instituição da Comissão de Seleção Pública.

Entretanto, recomenda-se que conste expressamente que:

- a comissão será designada antes da abertura do procedimento;
- seus membros possuirão capacidade técnica compatível;
- deverão declarar inexistência de conflito de interesses;
- deverão observar os princípios da imparcialidade e da motivação.

Ainda, recomenda-se prever a possibilidade de apoio técnico por profissionais das áreas de engenharia, assistência social e desenvolvimento rural, considerando a natureza multidisciplinar do objeto.

V.7 Do Prazo para Impugnação

Verificou-se que o edital prevê impugnação até **24 horas antes da sessão pública**.





Embora tal previsão decorra do modelo ministerial, recomenda-se avaliar sua compatibilidade com os princípios da ampla participação e da segurança jurídica.

A Portaria MDS nº 67/2006 estabelece que o procedimento deve assegurar efetiva publicidade e possibilidade de controle pelos interessados.

Caso haja margem regulamentar, recomenda-se adoção de prazo mais amplo para impugnação, permitindo maior efetividade ao controle social.

V.8 Dos Recursos Administrativos

O edital assegura prazo recursal de cinco dias úteis.

Tal previsão encontra-se compatível com os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Entretanto, recomenda-se esclarecer expressamente:

- forma de contagem do prazo;
- forma de protocolo eletrônico;
- possibilidade de contrarrazões;
- autoridade competente para julgamento.

Essas previsões conferem maior segurança procedimental.

V.9 Da Homologação

A homologação encontra-se corretamente prevista.

Todavia, recomenda-se esclarecer que a homologação:

- não gera direito adquirido à celebração da parceria;
- permanece condicionada:
 - à disponibilidade orçamentária;
 - à manutenção das condições de habilitação;
 - à regularidade fiscal;
 - à manutenção do convênio federal;
 - à inexistência de impedimentos supervenientes.

Tal ressalva evita interpretações equivocadas quanto aos efeitos jurídicos da homologação.

V.10 Das Obrigações da Entidade Executora





Embora o edital contenha diversas obrigações, verifica-se ausência de previsão expressa acerca de obrigações específicas constantes da Instrução Normativa nº 63/2025.

Recomenda-se incluir cláusulas impondo à entidade executora, entre outras obrigações:

- realização das reuniões comunitárias;
- cadastramento das famílias no SIG Cisternas;
- realização das oficinas obrigatórias;
- elaboração dos relatórios sociais;
- elaboração dos relatórios técnicos;
- acompanhamento das comunidades durante toda a implantação;
- observância integral do Manual Operacional do Programa.

Essas obrigações decorrem diretamente da regulamentação federal.

V.11 Da Fiscalização

O edital trata da fiscalização da execução.

Entretanto, recomenda-se prever expressamente que a fiscalização compreenderá:

- I — acompanhamento técnico da implantação física;
- II — acompanhamento da execução das ações sociais;
- III — verificação do cumprimento das metas pactuadas com o Ministério;
- IV — acompanhamento da prestação de contas.

Tal previsão harmoniza o edital com a natureza da política pública.

V.12 Da Ausência de Cláusula sobre Integridade e Conflito de Interesses

Considerando a evolução da governança pública e as diretrizes dos órgãos de controle, recomenda-se inserir cláusula estabelecendo que:

- os membros da Comissão deverão declarar inexistência de conflitos de interesses;
- a entidade selecionada deverá observar normas de integridade;
- eventual conflito deverá ser comunicado imediatamente.

Embora não constitua exigência expressa do Decreto nº 9.606/2018, trata-se de boa prática administrativa.

V.13 Da Compatibilização com os Demais Documentos





Durante a análise comparativa verificaram-se diversas divergências entre:

- Edital;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência.

Destacam-se:

- a) divergência quanto ao prazo de execução;
- b) divergência quanto à natureza do objeto;
- c) utilização de terminologias distintas;
- d) referências simultâneas à Chamada Pública e à Concorrência;
- e) incompatibilidade entre obrigações previstas no Termo de Referência e no Edital.

Essas inconsistências afrontam os princípios do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório, devendo ser integralmente sanadas antes da publicação do edital.

V.14 Das Discrepâncias Identificadas

Após exame integral da minuta, esta Procuradoria Jurídica identifica as seguintes impropriedades relevantes:

1. utilização de terminologia própria da Lei nº 14.133/2021 em diversos dispositivos;
2. ausência de completa harmonização com a Instrução Normativa nº 63/2025;
3. insuficiente regulamentação das atividades sociais obrigatórias;
4. ausência de detalhamento dos mecanismos de fiscalização social;
5. divergências em relação ao Estudo Técnico Preliminar;
6. divergências em relação ao Termo de Referência;
7. necessidade de complementação da fundamentação legal;
8. necessidade de uniformização do objeto;
9. necessidade de revisão da redação de diversos dispositivos para adequação ao regime jurídico especial do Programa Cisternas.

V.15 Conclusão da Análise do Edital

A minuta do Edital apresenta estrutura compatível com o modelo de Chamada Pública adotado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, revelando observância, em linhas gerais, às diretrizes do Programa Cisternas.





Todavia, a análise jurídica evidencia a existência de inconsistências formais e materiais que comprometem a plena segurança jurídica do procedimento, especialmente em razão da falta de uniformidade entre os documentos preparatórios e da permanência de dispositivos redigidos sob a lógica de licitação regida pela Lei nº 14.133/2021.

Assim, **antes da publicação do instrumento convocatório**, recomenda-se a devolução dos autos ao setor requisitante para promover a revisão integral do Edital, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, de forma a assegurar sua completa compatibilidade com a Lei nº 12.873/2013, o Decreto nº 9.606/2018, a Portaria MDS nº 67/2006, a Portaria MDS nº 213/2025, a Instrução Normativa nº 63/2025 e os princípios que regem a Administração Pública.

Observação técnica relevante: além das inconsistências apontadas, recomenda-se revisar toda a documentação para eliminar referências remanescentes a "licitação", "concorrência", "empresa vencedora" e demais expressões típicas do regime geral da Lei nº 14.133/2021, substituindo-as por terminologia compatível com o procedimento especial de Chamada Pública. Essa uniformização reduzirá significativamente o risco de questionamentos pelos órgãos de controle e reforçará a coerência jurídica do procedimento administrativo.

VI – DAS RESSALVAS JURÍDICAS

Antes da conclusão propriamente dita, reputa-se necessário consignar algumas ressalvas decorrentes da análise realizada.

Conforme amplamente demonstrado ao longo da presente manifestação, embora o procedimento administrativo revele finalidade pública legítima e encontre fundamento na política nacional de segurança alimentar e de acesso à água, verificam-se inconsistências documentais que impedem, neste momento processual, o reconhecimento da plena regularidade jurídica da fase preparatória.

Inicialmente, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a minuta do Edital não apresentam perfeita compatibilidade entre si, circunstância que afronta o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, aplicável subsidiariamente aos procedimentos disciplinados pela Lei nº 12.873/2013.

A fase preparatória deve constituir um conjunto harmônico de documentos técnicos e jurídicos, cujas informações sejam convergentes e coerentes, permitindo que a Administração demonstre de forma inequívoca a necessidade da contratação, a solução escolhida e os critérios que orientarão a seleção da entidade executora.

Todavia, foram identificadas divergências relevantes, especialmente quanto à natureza jurídica da contratação, à definição do objeto, à terminologia utilizada, ao prazo de execução e às obrigações atribuídas à futura entidade selecionada.

Também merece destaque que parte significativa do Termo de Referência foi estruturada segundo modelos próprios de licitações de obras públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021, reproduzindo institutos incompatíveis com o procedimento especial de Chamada Pública previsto na Lei nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 9.606/2018.

Embora a implantação dos microsistemas envolva execução de serviços de engenharia, o objeto da contratação não se limita à realização de obra pública, abrangendo igualmente atividades de





mobilização social, formação comunitária, cadastramento de beneficiários, educação sanitária e acompanhamento técnico-social, elementos indissociáveis da Tecnologia Social nº 36 aprovada pela Instrução Normativa nº 63/2025.

Outra inconsistência relevante consiste na insuficiente incorporação das exigências constantes da Instrução Normativa nº 63/2025 ao Termo de Referência e ao Edital, especialmente no tocante às atividades obrigatórias de mobilização comunitária, processos formativos, cadastramento das famílias beneficiárias no SIG Cisternas, acompanhamento das oficinas e fiscalização das metas sociais.

Sob igual perspectiva, verificou-se a permanência de diversas expressões incompatíveis com o regime jurídico aplicável, tais como "licitação", "empresa", "concorrência", "licitante", "empresa vencedora" e "empreitada global", terminologia que deve ser integralmente substituída pelas expressões adotadas pela legislação específica do Programa Cisternas, de modo a evitar interpretações equivocadas quanto ao regime jurídico incidente.

Por fim, constatou-se que a fundamentação normativa constante dos documentos preparatórios pode ser aperfeiçoada mediante referência expressa à Lei nº 12.873/2013, ao Decreto nº 9.606/2018, à Portaria MDS nº 67/2006, à Portaria MDS nº 213/2025 e à Instrução Normativa nº 63/2025, demonstrando de forma mais robusta a vinculação do procedimento à política pública federal de segurança alimentar e acesso à água.

Dessa forma, embora não se identifiquem vícios que conduzam, neste momento, à inviabilidade da contratação pretendida, verifica-se a necessidade de saneamento da instrução processual antes da publicação do instrumento convocatório.

VII – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicada subsidiariamente ao presente procedimento, **OPINA PELA NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO SETOR REQUISITANTE PARA PROMOÇÃO DAS ADEQUAÇÕES TÉCNICAS E DOCUMENTAIS APONTADAS NESTE PARECER**, como condição prévia ao prosseguimento da Chamada Pública.

Em síntese, deverão ser promovidas, no mínimo, as seguintes adequações:

1. Estudo Técnico Preliminar

- eliminar toda referência à modalidade "Concorrência", mantendo a caracterização do procedimento como Chamada Pública regida pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 9.606/2018;
- uniformizar a terminologia utilizada;
- complementar a fundamentação jurídica com referência expressa à legislação específica do Programa Cisternas;
- compatibilizar integralmente o ETP com o Edital e o Termo de Referência;
- revisar e uniformizar o prazo de execução.

2. Termo de Referência





- adequar sua estrutura à natureza jurídica da contratação, deixando de tratá-la como simples obra pública;
- redefinir o objeto em conformidade com a legislação específica;
- incorporar todas as etapas obrigatórias previstas na Instrução Normativa nº 63/2025, especialmente aquelas relacionadas à mobilização comunitária, cadastramento das famílias, processos formativos e acompanhamento social;
- estabelecer indicadores objetivos de desempenho e mecanismos específicos de fiscalização técnica e social;
- compatibilizar integralmente o documento com o Estudo Técnico Preliminar e com a minuta do Edital.

3. Minuta do Edital

- uniformizar toda a terminologia empregada;
- revisar os critérios de habilitação e julgamento, assegurando sua completa objetividade;
- complementar a fundamentação legal;
- harmonizar suas disposições com os demais documentos preparatórios;
- inserir previsão expressa das obrigações decorrentes da Instrução Normativa nº 63/2025 e dos instrumentos normativos que disciplinam o Programa Cisternas.

4. Compatibilização documental

- promover revisão sistemática de todos os documentos que compõem a fase preparatória, eliminando divergências materiais e formais entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a minuta do Edital, cronogramas, planilhas e demais anexos.

Somente após o atendimento das recomendações acima e o retorno dos autos devidamente saneados poderá ser realizada nova análise jurídica conclusiva acerca da regularidade do procedimento.

Ressalta-se, por fim, que a presente manifestação possui natureza opinativa, restringindo-se ao exame jurídico da documentação submetida à apreciação desta Procuradoria, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco questões técnicas de engenharia, orçamento, especificações construtivas, estudos hidrológicos, dimensionamento dos sistemas, quantitativos ou demais matérias afetas aos profissionais legalmente habilitados.

Hulha Negra, 01 de julho de 2026.

Gabriel Domingues
Procurador Jurídico
OAB/RS 125.124

