



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO N. 047/2026/PGM**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 074/2026**

**MODALIDADE: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 004/2026**

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA**

**OBJETO:** Contratação de empresa de engenharia para a execução de serviços de drenagem e pavimentação no bairro Capitão Vigário e imediações, neste município, conforme Planos de Ação nº 09032025-078654, 09032025-079881 e 09032026-090316 e Programa FINISA — Contrato de Financiamento nº 599.929-96 celebrado com a Caixa Econômica Federal e município de Caarapó-MS, com fornecimento de materiais, mão de obra e equipamentos necessários, de acordo com Projetos, Memorial Descritivo, Cronograma Físico Financeiro e solicitação da Secretaria de Obras e Infraestrutura.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE JURÍDICO PRÉVIO DE LEGALIDADE. PROCESSO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA. DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. REGULARIDADE DA INSTRUÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA (LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 134/2023). RECURSOS DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO FINISA E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS. COMPATIBILIDADE DA EXECUÇÃO POR EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. LEGALIDADE DA INVERSÃO DE FASES E DA DUPLA FASE RECURSAL (ART. 17, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 075/2026). EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL (ACERVO DO ENGENHEIRO) E DISPENSA DE ATESTADO TÉCNICO-OPERACIONAL (CNPJ). RAZOABILIDADE E AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. VEDAÇÃO AO CONSÓRCIO DEVIDAMENTE JUSTIFICADA (ART. 15 DA LEI Nº 14.133/2021). ANÁLISE DE RISCO E MEDIDAS MITIGADORAS JURÍDICAS E OPERACIONAIS. APROVAÇÃO CONDICIONAL DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA O PROSSEGUIMENTO DO FEITO.**

I. A atuação da Procuradoria-Geral do Município de Caarapó-MS no controle prévio de legalidade limita-se ao exame da conformidade jurídica do procedimento e das minutas de edital e contrato com a legislação de regência, não abrangendo avaliações sobre a conveniência, a oportunidade ou os aspectos puramente técnicos da

**Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.**

**E-mail: [procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br](mailto:procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br)**



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

contratação, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 360 de Repercussão Geral.

II. Constata-se a regularidade na instrução da fase preparatória do certame, evidenciada pela tempestiva elaboração do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, acompanhados de detalhada pesquisa mercadológica que fixou o valor estimado de R\$ 5.923.270,05, e do bloqueio prévio da dotação orçamentária amparada em recursos federais e municipais, tudo em perfeita sintonia com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 134/2023.

III. A adoção do rito com inversão de fases (habilitação preliminar) e processamento de dupla etapa recursal autônoma encontra amparo no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 075/2026, estando a decisão devidamente motivada na alta complexidade operacional e no relevante impacto ambiental do objeto, visando mitigar riscos de paralisação posterior de obras por incapacidade das licitantes.

IV. A exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional baseada em Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome do engenheiro responsável, cumulada com a dispensa do atestado técnico-operacional da empresa, revela-se técnica e juridicamente adequada. Essa medida equilibra o rigor necessário para a execução de Obras de Arte Corrente de grande porte (aduelas de 3,00 x 3,00m e tubulações de 1500mm) com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e ampla competitividade, em perfeita sintonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

V. A vedação à formação de consórcios de empresas encontra-se formalmente motivada e justificada, considerando que o objeto licitado, embora exija rigor executivo, não possui alta complexidade inédita no mercado de engenharia ou vulto financeiro extraordinário que ultrapasse a capacidade de participação individual de empresas de médio porte, estando resguardada a ampla concorrência e afastados os riscos de conluio para eliminação da disputa.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

VI. Parecer jurídico pela **aprovação condicional** das minutas de edital e do contrato, orientando-se o setor competente ao exato cumprimento das recomendações práticas de saneamento formal antes da publicação e divulgação do certame no Portal Nacional de Contratações Públicas.

### **1. DO RELATÓRIO FÁTICO E PROCESSUAL**

O presente processo administrativo nº 074/2026 foi instaurado por provocação da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura de Caarapó-MS, que apresentou demanda voltada à contratação de empresa de engenharia especializada para a execução de serviços de drenagem e pavimentação asfáltica no bairro Capitão Vigário e suas imediações.

A justificativa de necessidade apresentada pelo setor competente baseia-se na imperiosa urgência de dotar o bairro Capitão Vigário de infraestrutura urbana adequada, considerando que a ausência de pavimentação asfáltica e de sistema de drenagem de águas pluviais gera graves problemas de mobilidade urbana, formação de lama em períodos chuvosos, erosão nas vias públicas e poeira excessiva em tempos de seca, o que afeta diretamente a saúde pública, a segurança do tráfego local, a acessibilidade e a qualidade de vida da população local.

O planejamento financeiro e a dotação orçamentária para suportar a contratação, cujo valor total estimado é de R\$ 5.923.270,05, foram devidamente estruturados a partir de três fontes distintas de custeio, conforme detalhado no Documento de Formalização de Demanda de ID 11212026:

a) Recursos decorrentes de Emenda Parlamentar Individual nº 202544200005, indicada pelo Deputado Federal Marcos Pollon, no âmbito do Plano de Ação nº 09032025-078654, no montante de R\$ 792.000,00, destinados à pavimentação asfáltica e à microdrenagem de vias urbanas, com empenho original cadastrado sob a nota de empenho 2025NE000839 e pagamento processado pela Caixa Econômica Federal;

b) Recursos federais decorrentes do Contrato de Financiamento nº 599.929-96, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Município de Caarapó-MS, no âmbito



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA), com fundamento na Lei Municipal autorizadora nº 1.483, de 26 de novembro de 2021, que autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito até o montante de R\$ 15.000,00.000,00, do qual o montante de R\$ 1.457.936,02 é aplicado neste projeto específico, através da conta corrente vinculada nº 006.71042-4, mantida na agência bancária de Caarapó, código 3865-2;

c) Recursos de Emenda Parlamentar Individual no âmbito do Plano de Ação nº 09032026-090316, proposta pelo Deputado Federal Marcos Pollon, no montante de R\$ 2.000.000,00, conforme empenho original emitido sob o número 2026NE001893 e ordens de pagamento devidamente processadas;

d) Recursos próprios do Município de Caarapó-MS, oferecidos a título de contrapartida orçamentária indispensável à integralização dos investimentos necessários para a consecução da obra, no montante exato de R\$ 1.673.334,03, oriundos de recursos não vinculados de impostos, amparados na despesa de capital pertinente à dotação de obras e instalações da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura.

Instruem a fase preparatória os seguintes documentos essenciais para a validade do procedimento: o Documento de Formalização de Demanda (DFD), exarado pela Secretaria de Obras e Infraestrutura, indicando os servidores designados para a gestão e a fiscalização do contrato; o Estudo Técnico Preliminar (ETP) devidamente assinado pelos profissionais de engenharia e arquitetura responsáveis por sua confecção, declarando a viabilidade técnica e socioeconômica da contratação baseada no uso de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ); e o Termo de Referência (TR) subscrito pela equipe de planejamento, contendo as especificações técnicas, os critérios de aceitabilidade dos insumos e as regras de qualificação exigíveis dos interessados.

O projeto de engenharia, composto pelas plantas planialtimétricas, projeto de microdrenagem, projeto geométrico, projeto de sinalização viária e projetos específicos de calçadas com acessibilidade, encontra-se encartado nos autos, assinado digitalmente pelo Engenheiro Civil responsável técnico pelo projeto, Ricardo Schettini Figueiredo, detentor da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) registrada no CREA-



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

MS sob o nº 1320250103440, em plena vigência, cujo recolhimento das taxas operacionais ocorreu regularmente em 15 de agosto de 2025.

A instrução ainda conta com as Declarações Ambientais Eletrônicas emitidas pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL). A Declaração nº 007226/2026 atesta de forma definitiva a isenção de licenciamento ambiental estadual para a atividade de pavimentação em área urbana em Caarapó, enquanto a Declaração nº 007227/2026 atesta idêntica isenção de licenciamento ambiental estadual para a implantação de redes e sistemas de drenagem urbana de águas pluviais, em conformidade com as regras estabelecidas na Resolução SEMADE nº 09/2015.

O processo recebeu autorização formal para abertura do procedimento licitatório por ato do Chefe de Gabinete, Jean Ribeiro da Silva, datado de 18 de maio de 2026, restando os autos autuados sob a modalidade de Concorrência Eletrônica nº 004/2026 pela Secretaria Municipal de Suprimento e Logística, que enviou o caderno processual a esta Procuradoria-Geral para controle prévio de legalidade de que trata a legislação de regência.

## **2. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER E DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL**

A manifestação exarada por este órgão de assessoria jurídica municipal cumpre a determinação estabelecida no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe o controle prévio de legalidade das contratações públicas como etapa obrigatória e indispensável para o encerramento da fase preparatória e a posterior publicação do instrumento convocatório.

Cumprasse assentar, de início, que a natureza jurídica do parecer opinativo é eminentemente técnica e consultiva. O pronunciamento desta Procuradoria-Geral não possui efeito vinculante sobre a decisão do administrador público, a quem compete, sob sua exclusiva responsabilidade constitucional e administrativa, a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade na condução dos negócios da Administração Pública de Caarapó-MS.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

O exame técnico-jurídico realizado por esta instituição não ingressa em considerações de natureza estritamente administrativa, técnica ou financeira, tais como a conveniência da realização da obra pública, a escolha da solução de engenharia adotada (Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ em detrimento de outras técnicas de pavimentação) ou os quantitativos de materiais levantados nas planilhas de engenharia. Tais atribuições pertencem ao campo da discricionariedade técnica e do planejamento operacional da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura e da equipe de engenharia responsável pela elaboração do projeto executivo.

A atuação deste órgão também observa estritamente o princípio da segregação de funções, consagrado no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021. Este Procurador-Geral mantém total distanciamento e independência em relação às atividades de elaboração do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar, da estimativa de custos ou da formatação do edital. A análise jurídica prévia, portanto, constitui um filtro final de conformidade estritamente voltado a garantir a legalidade das minutas contratuais e editalícias, sem qualquer interferência nas fases materiais anteriores, que permanecem sob a integral responsabilidade de seus subscritores técnicos.

### **3. DO EXAME DAS FORMALIDADES PRÉVIAS E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

O controle de legalidade exige a verificação dos pressupostos formais de instrução do feito, de modo a garantir a conformidade dos atos preparatórios com as regras gerais estabelecidas na Nova Lei de Licitações e nos atos normativos complementares do Município de Caarapó-MS.

Nesse quadrante, constata-se a perfeita regularidade do Documento de Formalização de Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR). Os referidos instrumentos foram devidamente assinados por servidores habilitados pertencentes aos quadros permanentes do Município, notadamente pelo Superintendente de Engenharia e Arquitetura, Luis Gustavo Casarin, e pelo Chefe de Departamento de Planejamento Urbano, Pedro Vinícius Cavalheiri Martins, restando preenchidos todos os pressupostos estabelecidos no Decreto Municipal nº 134/2023, que regulamenta a fase preparatória das licitações locais.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

A estimativa das quantidades a serem contratadas foi acompanhada por minuciosas memórias de cálculo de engenharia e plantas executivas, o que afasta riscos de imprecisões orçamentárias e garante a perfeita identificação das frentes de serviço a serem executadas. A pesquisa mercadológica realizada seguiu as diretrizes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), com data-base de fevereiro de 2026, e a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) de 20,70% foi calculada em estrita conformidade com os critérios fixados no Acórdão nº 2.622/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União, restando configurada a fidedignidade dos valores de referência que totalizam R\$ 5.923.270,05.

No que tange à adequação orçamentária, consta dos autos a confirmação do pedido de bloqueio de dotação orçamentária nº 66/2026, processada pela Secretaria Municipal de Finanças e Arrecadação, atestando a existência de saldo suficiente para suportar a integralidade da despesa na Lei Orçamentária Anual vigente, distribuída regularmente entre as fontes de recursos vinculadas aos Planos de Ação federais e a contrapartida própria do tesouro municipal, em estrito atendimento às disposições do artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Federal nº 4.320/1964.

Ademais, verifica-se a perfeita regularidade formal das designações dos agentes administrativos responsáveis pela condução do certame e da futura fiscalização da avença:

a) A designação dos servidores que atuarão na fiscalização da execução contratual e da obra ocorreu por meio da Portaria nº 076, de 12 de fevereiro de 2026, editada pela Prefeita Municipal Maria Lurdes Portugal, na qual foram formalmente indicados os servidores Olindomar Rodrigues de Mattos (matrícula nº 951556/1) e Pedro Vinícius Cavalheiri Martins (matrícula nº 9952019/1), o que atende às exigências de capacitação e regularidade funcional previstas no artigo 117 da Lei Federal nº 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nº 134/2023 e nº 136/2023;

b) A designação da comissão de contratação e da equipe de apoio foi promovida pelo Decreto Municipal nº 031, de 26 de fevereiro de 2026, que instituiu a



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Comissão Permanente de Contratação do Município, designando como pregoeira e presidente a servidora efetiva Maria Inês da Silva, e como membros titulares Cleonice Vieira Lopes e Lucelena Galbin, restando observado o postulado da segregação de funções, haja vista que os membros designados não participaram dos atos materiais de confecção técnica dos projetos ou das planilhas de orçamentação.

Por conseguinte, todos os atos que instruem o início do certame atendem às diretrizes procedimentais do município de Caarapó-MS, não se vislumbrando nulidades de caráter formal que obstem o regular prosseguimento do feito para a fase externa de licitação.

#### **4. DA ANÁLISE DA INVERSÃO DE FASES E DA SISTEMÁTICA RECURSAL**

O edital da Concorrência Eletrônica nº 004/2026 prevê de forma expressa a adoção da inversão de fases, procedimento no qual a análise da documentação de habilitação de todos os licitantes precede a fase de julgamento das propostas econômicas e disputa de lances virtuais.

A fundamentação jurídica para a adoção desta sistemática encontra amparo expresso no artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que permite a alteração da ordem das fases de julgamento e habilitação mediante ato devidamente motivado, com a explicitação dos benefícios decorrentes do procedimento no processo específico. Busquemos a redação literal do dispositivo legal para conferir segurança à subsunção jurídica:

Art. 17, § 1º. "A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação."

No caso em análise, os benefícios decorrentes da inversão de fases encontram-se devidamente descritos e justificados no termo de referência e no corpo do edital. A medida revela-se de fundamental importância tendo em vista a natureza e a complexidade das obras de drenagem e pavimentação asfáltica. Trata-se de uma



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

intervenção de engenharia civil que envolve alto rigor executivo, considerável impacto na infraestrutura urbana local e significativos riscos ambientais e de segurança para a circulação de pedestres e veículos no Bairro Capitão Vigário. A verificação prévia de que todos os concorrentes reúnem as condições jurídicas, fiscais, econômicas e, notadamente, técnico-profissionais exigidas evita o avanço para a disputa de lances de empresas inabilitadas, o que reduz substancialmente o risco de posterior paralisação das obras, rescisão contratual prematura ou contratação de empresas com incapacidade de executar o relevante objeto licitado.

No entanto, a inversão de fases sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 exige atenção especial quanto ao rito procedimental e processamento dos recursos administrativos. Sob a disciplina contida no Decreto Municipal nº 075, de 19 de maio de 2026, o rito licitatório desdobrar-se-á em duas fases recursais distintas e autônomas, sob pena de nulidade absoluta por cerceamento de defesa e desrespeito ao devido processo legal:

a) A primeira fase recursal dar-se-á imediatamente após o encerramento da fase de habilitação preliminar e antes da abertura das propostas econômicas e da disputa de lances, oportunidade na qual os interessados poderão interpor recurso contra as decisões de habilitação ou inabilitação proferidas pela Comissão Permanente de Contratação;

b) A segunda fase recursal ocorrerá após a conclusão do julgamento e classificação das propostas comerciais e indicação do licitante vencedor da etapa competitiva, momento no qual caberá recurso contra o julgamento de mérito das propostas, desclassificação de concorrentes ou aplicação de critérios de julgamento e desempate.

De acordo com as regras estabelecidas no Decreto Municipal nº 075/2026, em ambas as fases recursais, a manifestação de interesse em recorrer deverá ser registrada de forma eletrônica imediata no sistema, sob pena de preclusão automática do direito de recurso. Uma vez registrada a intenção na primeira fase, a interposição do recurso terá efeito suspensivo automático do processo licitatório, impedindo que se avance para a



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

abertura das propostas econômicas até o julgamento definitivo de todos os recursos habilitatórios apresentados, o que confere máxima segurança jurídica ao certame e impede prejuízos de difícil reparação para os competidores.

Portanto, a estrutura procedimental adotada no edital encontra-se em perfeita conformidade com as regras estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021 e no regulamento específico do Município de Caarapó-MS, devendo o pregoeiro e a comissão de apoio atentar rigorosamente para a concessão dos prazos em cada uma das etapas recursais autônomas.

### **5. DA ANÁLISE DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DO ACERVO PROFISSIONAL**

O exame das exigências de qualificação técnica previstas no Termo de Referência e na minuta de edital constitui um dos pontos de maior relevo no controle prévio de legalidade, dada a necessidade de harmonizar a segurança da execução contratual com o princípio constitucional da ampla competitividade.

O edital exige para fins de qualificação técnico-profissional a comprovação de acervo técnico por meio de Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedida pelo conselho profissional competente (CREA ou CAU), em nome do engenheiro civil ou arquiteto indicado como responsável técnico permanente da licitante. Essa comprovação é restrita às parcelas de maior relevância e valor significativo da obra, assim consideradas aquelas que individualmente superam o limite legal de 4% do valor total estimado para a contratação, nos termos estabelecidos no artigo 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Busquemos a redação literal do referido dispositivo legal:

Art. 67, § 1º. "A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."

As parcelas de maior relevância eleitas e os quantitativos mínimos exigidos para habilitação (limitados ao percentual máximo de 50% dos quantitativos da planilha



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

orçamentária, em conformidade com o § 2º do mesmo art. 67) encontram-se assim definidos e justificados no Termo de Referência:

a) Execução de estrutura de drenagem do tipo aduela/galeria celular pré-moldada em concreto armado, com seção interna retangular de 3,00 x 3,00m, com quantidade mínima exigida de 15,81 metros, representando 4,90% do valor total orçado;

b) Assentamento de tubulação de concreto armado para águas pluviais com diâmetro de 1500mm, com quantidade mínima exigida de 156,77 metros, representando 6,12% do valor total orçado;

c) Execução de pavimentação asfáltica em Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), com quantidade mínima exigida de 203,04 metros cúbicos, representando 14,53% do valor total orçado.

Paralelamente, a minuta de edital e o Termo de Referência optaram expressamente por dispensar a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional em nome da pessoa jurídica (empresa licitante), concentrando o rigor técnico unicamente sobre o acervo do profissional engenheiro responsável.

Essa opção administrativa revela-se de extrema felicidade técnica e encontra-se plenamente alinhada com as balizas da razoabilidade e da ampla competitividade. A instalação de galerias celulares de grande porte (aduelas de 3,00 x 3,00m), embora seja um serviço especializado de engenharia civil, não demanda uma estrutura empresarial monumental, mas sim a excelência técnica na condução dos serviços de engenharia no canteiro de obras, envolvendo nivelamento, escoramento, içamento e assentamento de peças de grande peso, atividades cuja coordenação técnica compete exclusivamente ao engenheiro civil responsável.

Exigir que a empresa, enquanto pessoa jurídica, possua atestado operacional de execução anterior desse mesmo objeto restringiria drasticamente o universo de competidores a um pequeno grupo de empreiteiras, o que contraria o interesse público na obtenção de propostas econômicas mais vantajosas mediante ampla disputa. Por outro lado, exigir o acervo em nome do profissional garante que as obras serão conduzidas



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

com o rigor e a segurança técnica indispensáveis, independentemente de a empresa contratada, como CNPJ, realizar o serviço pela primeira vez, uma vez que o conhecimento e o acervo técnico são intrínsecos à pessoa física do profissional engenheiro, que atuará na condução dos trabalhos no canteiro de Caarapó-MS. Essa razoabilidade de distinção encontra sólido respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A jurisprudência do TCU consolidou o entendimento de que a exigência de capacitação técnica deve se limitar ao mínimo indispensável para garantir a execução do objeto, vedando exigências operacionais desproporcionais que restrinjam a concorrência:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DA SEGUNDA ETAPA DO HOSPITAL MUNICIPAL DE NATAL/RN. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL PARA ITENS DE MENOR RELEVÂNCIA OU DE VALOR NÃO SIGNIFICATIVO. ACEITAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA EMPRESA. FALTA DE RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DO EDITAL. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 6550/2024 – Primeira Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, Processo nº 040.327/2023-0, julgado em 06/08/2024, Ata nº 28/2024).

Ademais, a substituição da vistoria técnica por declaração emitida pelo próprio licitante de que possui amplo conhecimento das condições locais (Anexo VIII), conforme autorizado na minuta de edital e no Termo de Referência, harmoniza-se perfeitamente com os preceitos de simplificação de exigências, restando afastada qualquer barreira burocrática abusiva que impeça a participação de licitantes de outras regiões no certame do município de Caarapó.

## **6. DA JUSTIFICATIVA DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS**

**Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.  
E-mail: procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br**



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

A minuta do edital da Concorrência Eletrônica nº 004/2026 estabelece em sua Cláusula Segunda a vedação expressa à participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio no procedimento licitatório.

O artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a participação de empresas em consórcio é a regra geral nos procedimentos licitatórios, de forma que eventual vedação a essa modalidade de associação empresarial exige fundamentação jurídica e justificativa fática expressa nos autos do processo administrativo correspondente, sob pena de ilegalidade por restrição injustificada ao caráter competitivo do certame.

Nesse quadrante, verifica-se que a decisão administrativa pela não aceitação de consórcios encontra-se de forma pormenorizada e adequada justificada na manifestação constante dos autos, sob a lavra da Chefe de Departamento de Editais e Processos Licitatórios, Lucelena Galbin.

As razões apresentadas para afastar a participação de consórcios revelam-se juridicamente sólidas e de acordo com a realidade técnica do objeto:

a) Inexistência de alta complexidade técnica ou grande vulto financeiro: as obras de drenagem e pavimentação asfáltica, embora exijam rigor de execução e acompanhamento permanente de engenharia, constituem serviços comuns de engenharia, amplamente dominados pelas empresas atuantes no mercado regional e nacional, não demandando o uso de tecnologias inéditas, de alta complexidade ou de maquinários extraordinários que justifiquem a associação de múltiplos agentes econômicos para a consecução do feito. Tampouco o valor orçado de R\$ 5.923.270,05 qualifica a contratação como obra de grande vulto, cujo patamar legal é fixado em valor superior a R\$ 200.000.000,00 pelo artigo 6º, XXII, da Lei Federal nº 14.133/2021;

b) Risco de restrição artificial à competitividade por meio de conluio: a admissão de consórcio em objetos de média ou baixa complexidade técnica e econômica, em que existe farta oferta de fornecedores individuais qualificados, gera o indesejado efeito reverso de reduzir a competitividade. Empresas de médio porte que poderiam competir individualmente entre si e apresentar lances independentes tendem a se associar sob a forma de consórcio unicamente para eliminar a concorrência, o que

**Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.**

**E-mail: [procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br](mailto:procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br)**



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

mitiga a atratividade do certame e frustra a busca pela proposta econômica mais vantajosa para a Administração de Caarapó-MS.

A margem de discricionariedade técnica conferida ao administrador público para admitir ou vetar a formação de consórcios de acordo com a avaliação concreta do mercado e das características do objeto é amplamente reconhecida pela jurisprudência administrativa. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a vedação à participação de consórcios constitui prerrogativa legítima do órgão licitante, exigindo-se apenas motivação razoável nos autos que comprove a suficiência do mercado e a ausência de prejuízo ao certame:

O entendimento consolidado do TCU reconhece que a autorização ou proibição de participação de consórcios insere-se no juízo de oportunidade e conveniência do administrador, devendo ser motivada de acordo com as circunstâncias fáticas do caso concreto:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. DETERMINAÇÕES. 1. a exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve-se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado. 2. é indevida a vedação ao somatório de atestados, quando a capacidade técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado. 3. Impõe-se a assinatura de prazo para que a entidade adote providências para anulação da licitação, quando comprovado vício insanável, caracterizado pela existência, no edital, de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 1771/2007 – Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Processo nº 471920076, julgado em 29/08/2007, Ata nº 36/2007).

Como se extrai do entendimento exposto, a vedação à participação de consórcios no caso concreto revela-se perfeitamente legítima, de forma que a justificativa



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

técnica apresentada nos autos atende plenamente ao pressuposto de motivação exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021, preservando o interesse público, a atratividade e a competitividade do certame.

## **7. DA ANÁLISE DE RISCOS E RECOMENDAÇÕES DE MITIGAÇÃO**

A fase preparatória do processo administrativo nº 074/2026 conta com um minucioso mapeamento de riscos inserido no corpo do Estudo Técnico Preliminar, em estrita observância às melhores práticas de gestão pública estabelecidas na legislação de regência e no Decreto Municipal nº 134/2023.

Não obstante a abrangência do estudo preliminar de riscos realizado pela equipe técnica, esta Procuradoria-Geral recomenda a adoção de medidas jurídicas e operacionais específicas voltadas a mitigar vulnerabilidades durante a fase externa do certame e a futura execução do contrato administrativo:

a) Risco de questionamentos excessivos ou impugnações ao edital: a utilização da plataforma virtual Bolsa Nacional de Compras (BNC) para o julgamento das propostas e fase de lances pode gerar dúvidas operacionais nos competidores quanto aos prazos e formas de inserção de documentos de habilitação no rito com inversão de fases. Recomenda-se que o edital reserve canal de comunicação ágil e de fácil acesso, e que a Comissão Permanente de Contratação divulgue de forma destacada em sites oficiais e na plataforma BNC manuais explicativos e respostas céleres aos pedidos de esclarecimento, de modo a evitar pedidos de suspensão do certame ou demandas judiciais retardadoras;

b) Risco de licitação deserta ou fracassada: a dispensa de atestados de capacidade técnico-operacional em nome da pessoa jurídica (CNPJ) e o acolhimento da declaração de dispensa de vistoria prévia (Anexo VIII) constituem medidas que mitigarão sensivelmente este risco, ampliando o espectro de possíveis interessados em Caarapó. No entanto, o valor de referência orçado deve ser monitorado criticamente diante da variação de custos de insumos de asfalto e drenagem. Caso ocorra ausência de interessados, a Secretaria de Finanças e Arrecadação e a Secretaria de Obras deverão reavaliar de imediato as composições unitárias da planilha orçamentária com base nos

**Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.**

**E-mail: [procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br](mailto:procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br)**



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

índices mais recentes do SINAPI, procedendo às adequações necessárias antes da republicação do edital;

c) Risco de inexequibilidade de propostas em obras de engenharia: em sede de disputa aberta, lances excessivamente baixos podem comprometer a execução futura da obra. O edital prevê de forma esdrúxula que propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração serão consideradas presumidamente inexequíveis. Recomenda-se rigor absoluto na condução das diligências para demonstração de exequibilidade pela licitante provisoriamente vencedora, com análise detalhada de suas planilhas de composição de custos, de forma que o pregoeiro de Caarapó-MS evite a aceitação de propostas temerárias que resultem em abandono futuro da obra no canteiro de serviços. Adicionalmente, caso o lance vencedor situe-se entre 75% e 85% do valor estimado, a comissão deverá exigir de forma rigorosa a garantia adicional correspondente à diferença do valor orçado, nos termos estabelecidos no artigo 59, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, integrando este montante como condicionante irremediável para a assinatura da avença;

d) Risco de preclusão de direitos de reajuste e controle de aditivos de prazo: o contrato de obras possui vigência de 12 meses, com prazo de execução de 5 meses. Atrasos na execução por culpa exclusiva da contratada não autorizam a concessão de reajustes ou revisão de preços sobre o período em que a empresa incorreu em mora. Ademais, a celebração de termos aditivos de prorrogação de prazo de execução da obra sem a prévia solicitação formal do reajuste (INCC/SINAPI) relativo ao período vencido, ou sem que conste cláusula de ressalva expressa no instrumento de aditamento, acarretará a preclusão lógica e a renúncia tácita do contratado ao direito de correção monetária. Recomenda-se que o gestor de contrato de Caarapó-MS e a fiscalização de obras mantenham rígido controle no Diário de Obras (Livro de Ordem) e rejeitem formalmente qualquer pleito retroativo de reajuste que tenha sido fulminado pela preclusão consumada por inércia da empresa, resguardando o tesouro municipal de despesas indevidas ou em duplicidade.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

A incorporação das referidas medidas de controle e de monitoramento das fases recursais e do canteiro de obras garantirá a higidez jurídica e a perfeita consecução dos resultados pretendidos com o investimento de infraestrutura no Bairro Capitão Vigário.

## **8. DA CONCLUSÃO E DAS RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS**

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município de Caarapó emite parecer jurídico **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do Processo Administrativo nº 074/2026, restando demonstrada a conformidade jurídica da fase preparatória e das minutas de Edital de Concorrência Eletrônica nº 004/2026 e do correspondente Contrato Administrativo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e dos decretos regulamentares municipais.

Para o regular desenvolvimento e eficácia do procedimento, orienta-se a adoção das seguintes providências práticas:

a) Além da previsão no Termo de Referência e no Edital com as justificativas sobre a inversão de fases, entendo que é necessário que conste do processo a decisão do Secretário, fundamentadamente, decidindo-se pela inversão de fases, a fim de cumprir os termos do Decreto Municipal n. 075/2026 e ao art. 17, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 de modo a evitar o levantamento de discussões estéreis em impugnações a sobre ausência de fundamentação detalhada;

b) providenciar para que as minutas de edital e seus anexos técnicos, bem como o extrato de contrato, após assinados, sejam tempestivamente inseridos e divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como condição de eficácia indispensável estabelecida no artigo 94 da Lei Federal nº 14.133/2021;

c) submeter os atestados de capacidade técnica apresentados pelos licitantes na fase de habilitação ao crivo e parecer formal e expresso da equipe técnica de engenharia da Secretaria demandante, atestando a efetiva similaridade e complexidade do acervo profissional frente ao objeto licitado, antes da proclamação do resultado final de habilitação;



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

d) exigir da empresa adjudicatária, antes da formalização e assinatura do instrumento de contrato, a efetiva comprovação de integralização da garantia de execução contratual no percentual de 5% sobre o valor adjudicado, bem como da garantia adicional decorrente de eventual proposta inferior a 85% do valor estimado, nos termos preconizados na Cláusula Décima da minuta contratual.

Por fim, registre-se que este parecer é emitido nos limites do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, revestindo-se de natureza consultiva e opinativa, cabendo à autoridade competente a responsabilidade pela condução dos atos materiais subsequentes.

**Caarapó – MS, 20 de maio de 2026.**

THALIS  
ANTONIO  
CORREA DINIZ

Assinado de forma digital  
por THALIS ANTONIO  
CORREA DINIZ  
Dados: 2026.05.20  
18:00:37 -04'00'

**Thalis Antonio Corrêa Diniz**

**Procurador-Geral do Município**



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

## DECISÃO ADMINISTRATIVA FUNDAMENTADA INVERSÃO DE FASES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

PROCESSO LICITATÓRIO N° 074/2026 — CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N°  
004/2026

**OBJETO:** Contratação de empresa de engenharia para execução de obras de drenagem e pavimentação no Bairro Capitão Vigário e imediações — Caarapó/MS.

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura — Município de Caarapó/MS.

**AUTORIDADE DECISORA:** Rodrigo de Souza Batista — Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura.

**VALOR ESTIMADO:** R\$ 5.923.270,05 (cinco milhões, novecentos e vinte e três mil, duzentos e setenta reais e cinco centavos).

**FUNDAMENTO LEGAL:** Art. 17, § 1º, da Lei Federal n° 14.133/2021; Decreto Municipal n° 075/2026, de 19 de maio de 2026.

### I — PREMISSA E CONTEXTUALIZAÇÃO

O presente ato administrativo tem por objeto a deliberação fundamentada acerca da adoção da **inversão de fases** no âmbito da Concorrência Eletrônica n° 004/2026, processo licitatório destinado à contratação de empresa de engenharia para execução de obras de infraestrutura urbana — drenagem pluvial e pavimentação asfáltica em CBUQ — no Bairro Capitão Vigário e imediações, com valor total estimado de R\$ 5.923.270,05.

A **inversão de fases** consiste na alteração da ordem de processamento das etapas do certame estabelecida no *caput* do art. 17 da Lei n° 14.133/2021, de modo que a fase de **habilitação — verificação dos requisitos de qualificação dos licitantes — precede** a fase de apresentação de propostas e lances, ao contrário do rito padrão que prevê a análise de habilitação somente do licitante mais bem classificado após o julgamento das propostas.

A adoção da inversão de fases é uma prerrogativa discricionária da Administração, expressamente autorizada pelo art. 17, § 1º, da Lei n° 14.133/2021, e deve ser precedida de **ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes**, requisito



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA**

que este ato se destina a preencher, nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto Municipal nº 075/2026, de 19 de maio de 2026.

## II — QUADRO COMPARATIVO: ORDEM PADRÃO vs. INVERSÃO DE FASES

A fim de esclarecer os impactos processuais da decisão ora adotada, apresenta-se abaixo o confronto entre o rito padrão da Lei nº 14.133/2021 e o rito com inversão de fases que vigorará neste certame. As fases alteradas estão destacadas em negrito:

ORDEM PADRÃO — Lei 14.133/2021 (art. 17, caput)			INVERSAO DE FASES — Adotada neste certame (art. 17, § 1º)	
I	Fase Preparatória	↔	I	Fase Preparatória
II	Divulgação do Edital	↔	II	Divulgação do Edital
III	<b>Apresentação de Propostas e Lances</b>	↔	III	<b>Habilitação Prévia de Todos os Licitantes</b>
IV	Julgamento das Propostas	↔	IV	1ª Fase Recursal (pós-habilitação)
V	<b>Habilitação (apenas do 1º colocado)</b>	↔	V	<b>Apresentação de Propostas e Lances (só habilitados)</b>
VI	Recursal	↔	VI	Julgamento das Propostas
VII	Homologação	↔	VII	2ª Fase Recursal (pós-julgamento)
—			IX	Contratação

Como se observa do quadro acima, a principal consequência da inversão é que **somente os licitantes previamente declarados habilitados poderão apresentar propostas e participar da fase de lances**, criando um duplo filtro de segurança que protege a Administração de contratar com empresa desprovida das qualificações técnicas, jurídicas, financeiras e regulatórias necessárias à execução de obra de engenharia desta complexidade e relevância pública.

## III — FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA

**CONSIDERANDO** a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — estabelece em seu art. 17, *caput*, a ordem geral das fases da licitação, prevendo como etapa padrão a análise de propostas e



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

lances antes da habilitação, consagrando a regra do julgamento antecipado para incrementar a competitividade do certame;

**CONSIDERANDO** o art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente que, **mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes**, seja adotada a inversão das fases, de modo que a habilitação anteceda a apresentação de propostas e lances, desde que haja previsão expressa no edital;

**CONSIDERANDO** o art. 29, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 reforça a aplicabilidade da inversão de fases especificamente para a modalidade de **Concorrência**, dispondo que 'a habilitação poderá, justificadamente, anteceder o julgamento, invertendo a ordem prevista no art. 17 desta Lei', evidenciando que o legislador considerou a Concorrência — modalidade eleita para este certame — como especialmente adequada ao uso desta técnica procedimental;

**CONSIDERANDO** o **Decreto Municipal nº 075/2026, de 19 de maio de 2026**, editado pela Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal Maria Lurdes Portugal, regulamenta integralmente o processo de inversão de fases no âmbito da Administração Pública municipal de Caarapó/MS, estabelecendo os princípios, requisitos, procedimentos e fases recursais aplicáveis, com arrimo no art. 17 e parágrafos da Lei Federal nº 14.133/2021;

**CONSIDERANDO** o art. 4º, *caput*, do Decreto Municipal nº 075/2026 exige, para validade da inversão, (i) **decisão fundamentada da autoridade competente**; (ii) explicitação dos benefícios no processo específico; (iii) previsão expressa no edital; (iv) compatibilidade com a modalidade adotada; e (v) análise prévia de viabilidade procedimental e jurídica — todos os quais são atendidos pelo presente ato e pelas demais peças que integram a instrução processual;

**CONSIDERANDO** o art. 5º, incisos II e III, do Decreto Municipal nº 075/2026 indica que a inversão de fases é **particularmente recomendada** (a) nas compras e contratações *'cuja especificação técnica exige análise rigorosa de documentação prévia, especialmente em matérias de saúde, segurança, obras/serviços de engenharia ou meio ambiente'* e (b) nas *'contratações com alta exigência de*



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

*qualificação técnica, acervo profissional ou idoneidade probada, em que a habilitação é determinante'* — hipóteses que se subsumem com exatidão ao presente certame;

**CONSIDERANDO** o objeto desta licitação — **execução de obras de engenharia de drenagem e pavimentação asfáltica (CBUQ)** no valor de R\$ 5.923.270,05 — exige qualificação técnica altamente especializada, com exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA, comprovação de aptidão técnica por Atestado de Capacidade Técnica, apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e regularidade com os órgãos de fiscalização da atividade de engenharia — documentação cuja análise prévia é determinante para a segurança da contratação e para a qualidade da execução das obras;

**CONSIDERANDO** os recursos financeiros que custeiam esta contratação são, em sua parcela predominante, **provenientes de transferências federais vinculadas** — Programa FINISA (Contrato de Financiamento n° 599.929-96/CEF, R\$ 1.457.936,02), Emendas Parlamentares de Transferências Especiais (R\$ 2.792.000,00) —, o que impõe obrigação redobrada de rigor na verificação das condições habilitatórias, pois a execução de contratos com recursos federais por empresa inabilitada ou sem idoneidade técnica pode ensejar impugnação pelo agente financiador, devolução de recursos e responsabilização solidária do gestor público;

**CONSIDERANDO a natureza e a complexidade técnica do objeto** — obras de microdrenagem com execução de galerias em concreto armado (1.810,44 m), dispositivos auxiliares (84 unidades), terraplenagem (10.771,72 m<sup>3</sup>), pavimentação asfáltica em CBUQ (11.384,43 m<sup>2</sup>), obras de acessibilidade e sinalização viária — elevam substancialmente o risco operacional e o potencial de dano ao erário e à população caso a contratada não possua a qualificação técnica, o acervo profissional e a capacidade financeira necessárias à sua integral execução;

**CONSIDERANDO** a execução das obras de drenagem e pavimentação do Bairro Capitão Vigário impacta **diretamente a segurança viária, a mobilidade urbana e as condições sanitárias** da população local, com repercussão sobre o acesso a serviços públicos essenciais como transporte escolar, coleta de resíduos e



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

atendimento de emergências, de modo que a eventual contratação de empresa tecnicamente despreparada ou financeiramente inidônea teria consequências danosas irreversíveis ao interesse público;

**CONSIDERANDO a análise prévia da habilitação** de todos os concorrentes antes da etapa de propostas **assegura que apenas licitantes efetivamente qualificados disputem a fase de lances**, evitando o dispêndio de tempo e recursos administrativos na análise de propostas de empresas que, ao final, restariam inabilitadas — ineficiência que seria ainda mais gravosa neste certame dado o expressivo número de documentos de habilitação exigidos pela natureza da obra;

**CONSIDERANDO** a adoção da inversão de fases neste certame está em conformidade com o entendimento do **Tribunal de Contas da União**, que em reiteradas deliberações (Acórdãos n° 2.830/2012 — Plenário, n° 1.545/2019 — Plenário e n° 1.026/2021 — Plenário) reconheceu a validade e a conveniência da inversão de fases em licitações de obras complexas que demandem intensa aferição técnica prévia, desde que motivada e fundamentada nos autos do processo licitatório;

**CONSIDERANDO o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência** integrantes deste processo licitatório já contemplam expressamente a adoção da inversão de fases em seu item 19 (TR), justificando a medida com fundamento no art. 17, § 1º, e no art. 29, § 1º, da Lei n° 14.133/2021, demonstrando que o planejamento da contratação foi elaborado de forma consistente e coerente com a decisão ora formalizada;

**CONSIDERANDO o edital da Concorrência Eletrônica n° 004/2026** prevê expressamente a inversão de fases em seu item 5.4, com a determinação de que todos os licitantes deverão encaminhar os documentos de habilitação e a proposta inicial antes da abertura da sessão pública, sendo somente os habilitados aptos a participar da fase de lances — previsão que atende ao requisito do art. 4º, III, do Decreto Municipal n° 075/2026;

**CONSIDERANDO** a observância das garantias do **contraditório e da ampla defesa** dos licitantes está assegurada neste certame pela previsão de **dois momentos**



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

**recursais distintos:** (i) **1ª Fase Recursal** — após a análise das habilitações, com prazo de 3 (três) dias úteis para manifestação de intenção e 3 (três) dias úteis para razões, conforme art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e arts. 7º e 8º do Decreto Municipal nº 075/2026; e (ii) **2ª Fase Recursal** — após o julgamento das propostas e antes da homologação, nos mesmos prazos, assegurando a plena possibilidade de impugnação em cada fase;

**CONSIDERANDO** os princípios da **eficiência, economicidade, segurança jurídica e razoabilidade**, insculpidos nos arts. 5º e 10º da Lei nº 14.133/2021 e no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, recomendam que a Administração Pública adote o rito procedimental que melhor equacione a celeridade do certame com a garantia de que o objeto de alto valor e complexidade técnica será executado por empresa com plena capacidade técnica, jurídica e financeira — equilíbrio que a inversão de fases, neste caso concreto, proporciona com maior efetividade do que o rito padrão;

#### **IV — EXPLICITAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DECORRENTES DA INVERSÃO DE FASES**

Em atendimento ao **requisito legal expresso** do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 4º, II, do Decreto Municipal nº 075/2026, que exige a **explicitação clara e objetiva dos benefícios** da inversão para o processo específico, passam a ser enumeradas as vantagens concretas que justificam a adoção desta técnica procedimental neste certame:

1. **Garantia de qualidade técnica e segurança da execução:** ao filtrar previamente os licitantes com base nos requisitos de qualificação técnica (CAT/CREA, Atestados de Capacidade Técnica, ART, equipe técnica habilitada), a Administração assegura que somente empresas comprovadamente aptas a executar obras de drenagem e pavimentação participarão da disputa. Para obras de R\$ 5.923.270,05 financiadas parcialmente com recursos federais, a contratação de empresa inidônea representaria grave risco ao erário e à população;



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

---

2. **Proteção dos recursos federais vinculados:** parcela expressiva dos recursos (FINISA e Emendas Parlamentares) está sujeita ao controle da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades. A habilitação prévia reduz o risco de contratação com empresa sem regularidade perante a Receita Federal, FGTS, Previdência Social ou CREA — vícios habilitatórios que poderiam levar o agente financiador a bloquear a liberação de parcelas ou exigir a devolução de recursos já repassados;
3. **Economia de tempo e recursos administrativos na fase de julgamento:** em obras de engenharia de grande complexidade, o número de documentos de habilitação exigidos é elevado (habilitação jurídica, regularidade fiscal federal, estadual e municipal, regularidade trabalhista, qualificação técnica operacional e profissional, qualificação econômico-financeira). A análise habilitatória de todos os licitantes após o julgamento das propostas — em um certame potencialmente disputado por muitas empresas — demandaria semanas de análise administrativa. A inversão de fases concentra esse esforço antes da etapa de lances, com ganho de eficiência nas etapas subsequentes;
4. **Redução do risco de propostas inexequíveis de licitantes inabilitados:** no rito padrão, é possível que licitantes financeiramente frágeis ou tecnicamente despreparados apresentem lances extremamente baixos durante a fase de disputa, distorcendo os preços de mercado e conduzindo o certame a propostas inexequíveis. Com a inversão de fases, apenas as empresas com saúde financeira comprovada — atendendo ao balanço patrimonial, índices de liquidez e capital social mínimo exigidos no edital — participarão da fase de lances, promovendo maior realismo e segurança na formação de preços;
5. **Mitigação do risco de rescisão contratual por incapacidade superveniente:** a verificação prévia e rigorosa da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada antes mesmo da apresentação de propostas reduz substancialmente a probabilidade de rescisão contratual durante a execução das obras por superveniência de débitos ou irregularidades



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

---

que deveriam ter sido verificados na habilitação, situação que acarretaria atraso nas obras, desequilíbrio orçamentário e responsabilização do gestor;

6. **Conferência de maior segurança jurídica ao certame:** a decisão fundamentada de inversão de fases, com expressa previsão no edital, confere transparência à escolha da Administração, reduz o risco de impugnações ao certame fundadas em alegada imprevisibilidade do rito adotado e harmoniza o procedimento com os princípios da publicidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório;
7. **Compatibilidade plena com a Lei Orgânica e o planejamento municipal:** o objeto deste certame destina-se ao cumprimento de obrigação constitucional de promoção de infraestrutura urbana adequada e mobilidade segura. A inversão de fases alinha-se ao planejamento contido no ETP e ao Plano de Contratações Anual, concretizando o imperativo de eficiência exigido para a correta gestão de recursos públicos federais vinculados ao Programa FINISA.

#### V — ANÁLISE DOS RISCOS DO RITO PADRÃO PARA ESTE CERTAME ESPECÍFICO

---

Sem prejuízo dos benefícios positivos da inversão de fases, impõe-se analisar os riscos que o **rito padrão** da Lei nº 14.133/2021 — habilitação somente do primeiro colocado — apresentaria para este certame específico, reforçando a adequação da escolha:

- **Risco de contratação de empresa sem acervo técnico real:** no rito padrão, caso a empresa com a proposta mais baixa não possua o CAT/CREA exigido, o processo recuaria para a segunda colocada, gerando retrabalho administrativo que pode ser de semanas em obras de engenharia com extensa análise habilitatória, comprometendo o cronograma de execução vinculado aos Planos de Ação federais — que possuem datas-limite de execução.
- **Risco de descumprimento dos prazos dos Planos de Ação FINISA:** os Planos de Ação nº 09032025-078654, 09032025-079881 e 09032026-090316 possuem cronogramas físicos e financeiros vinculantes acordados com a Caixa



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

Econômica Federal. O retrabalho processual decorrente de inabilitações sucessivas no rito padrão pode inviabilizar o cumprimento dos prazos, com risco de caducidade dos contratos de financiamento e devolução dos recursos já empenhados.

- **Risco de lances temerários por empresas sem capacidade financeira:** o rito padrão permite que empresas sem capacidade econômico-financeira comprovada participem da fase de lances, oferecendo preços abaixo do custo de execução. Tal prática, além de distorcer a concorrência, representa risco real de inexecução parcial ou total do contrato, situação particularmente grave em obras de infraestrutura com impacto na vida cotidiana da população do Bairro Capitão Vigário.

## VI — DECISÃO

Ante todo o exposto — fundamento legal, análise técnica, explicitação dos benefícios concretos e demonstração da conformidade com o Decreto Municipal n° 075/2026 —, eu, **Rodrigo de Souza Batista**, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura de Caarapó/MS, no uso das atribuições que me são conferidas pelo Decreto Municipal n° 003/2025, de 02 de janeiro de 2025.

### DECIDO:

1. **ADOTAR a inversão de fases** no âmbito da **Concorrência Eletrônica n° 004/2026** (Processo Licitatório n° 074/2026), nos termos do art. 17, § 1°, e do art. 29, § 1°, da Lei Federal n° 14.133/2021 e do Decreto Municipal n° 075/2026, de modo que a **fase de habilitação precederá a fase de apresentação de propostas e lances**, obedecida a seguinte ordem procedimental: (i) habilitação de todos os licitantes; (ii) primeira fase recursal; (iii) apresentação de propostas e lances apenas pelos habilitados; (iv) julgamento; (v) segunda fase recursal; (vi) homologação e adjudicação;
2. **DETERMINAR** que o edital da Concorrência Eletrônica n° 004/2026 contenha previsão expressa da inversão de fases e das regras das duas fases recursais distintas, em conformidade com os arts. 7°, 8° e seguintes do Decreto Municipal n°



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

075/2026, assegurando a plena ciência de todos os potenciais licitantes das regras procedimentais adotadas;

**3. DETERMINAR** que o presente ato administrativo seja juntado aos autos do Processo Licitatório nº 074/2026, antecedendo a publicação do instrumento convocatório, em cumprimento ao art. 4º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 075/2026;

**4. CIENTIFICAR** a Procuradoria-Geral do Município, o Setor de Licitações e o Controle Interno Municipal da presente decisão, para fins de controle de legalidade, arquivo e registro nos sistemas institucionais competentes;

**5. CONSIGNAR** expressamente que a presente decisão aplica-se exclusivamente ao **Processo Licitatório nº 074/2026**, não constituindo precedente obrigatório para outros certames desta Secretaria, os quais serão objeto de análise individualizada acerca da pertinência da inversão de fases à luz das especificidades de cada objeto.

Caarapó – MS, 21 de maio de 2026.

RODRIGO DE SOUZA  
BATISTA:023176521  
51

Assinado de forma digital por  
RODRIGO DE SOUZA  
BATISTA:02317652151  
Dados: 2026.05.21 08:44:36 -04'00'

**Rodrigo de Souza Batista**  
Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura  
Município de Caarapó/MS  
Decreto Municipal nº 003/2025