

Parecer nº: 045/2026
Interessados: Fundação de Desenvolvimento e Patrimônio Histórico
FUPHAN
Processo adm. nº: 17.869/2025
Assunto: Análise jurídica da regularidade do procedimento licitatório
para contratação de obra de engenharia.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica do processo administrativo nº 17.869/2025, instaurado com a finalidade de promover a contratação de empresa especializada para a execução da Obra de Restauração e Ampliação da Casa do Artesão (Antigo Presídio Estadual).

O referido objeto integra o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), na modalidade Patrimônio Cultural, e reveste-se de relevância administrativa, histórica e cultural, razão pela qual demanda especial observância às normas de regência e às diretrizes técnicas específicas aplicáveis a bens protegidos. A intervenção proposta tem por objetivo assegurar a integridade estrutural do bem tombado e adequar funcionalmente os espaços destinados a artesãos e visitantes, de modo a permitir o uso do imóvel em conformidade com suas finalidades institucionais.

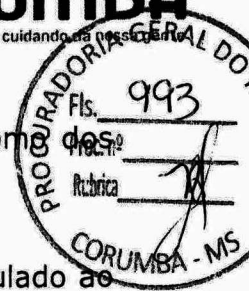
Conforme detalhado no Memorial Descritivo que instrui os autos, o projeto foi estruturado de maneira segmentada, contemplando intervenções em três eixos: (i) Áreas Mantidas e Restauradas, compreendendo lojas e sala multiuso; (ii) Áreas Adequadas e Restauradas, envolvendo cozinha, setor administrativo e sanitários; e (iii) Novas Áreas Propostas, que incluem deck, passarela, galpão da Associação Amor Peixe e playground, todas devidamente justificadas sob os aspectos técnico, funcional e cultural.

O procedimento licitatório definido é a Concorrência Eletrônica, adotada em consonância com os critérios legais de complexidade, vulto e

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PGM



PREFEITURA DE
CORUMBÁ
Trabalho presente, cuidando da preservação



natureza do objeto, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como dos Decretos Municipais que regulamentam a matéria no âmbito local.

Ressalte-se que o procedimento encontra-se formalmente vinculado ao Termo de Compromisso celebrado entre o Município de Corumbá e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, juntado às fls. 678/701, o que impõe a observância estrita das diretrizes, especificações técnicas e condicionantes aprovadas pelo órgão federal de preservação, especialmente no que se refere aos métodos de intervenção, aos materiais a serem empregados e à exigência de comprovação de capacidade técnica especializada da futura contratada, aspectos devidamente refletidos nos documentos técnicos e na minuta editalícia.

A instrução processual é composta, dentre outros, pela Solicitação de Demanda (SD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Planilha Orçamentária, Justificativa Técnica, Declaração de Impacto Orçamentário-Financeiro, Minuta do Edital de Licitação e demais documentos pertinentes, os quais evidenciam a observância às etapas preparatórias previstas na Lei nº 14.133/2021 e a compatibilidade do objeto com a programação orçamentária vigente.

O valor total estimado da contratação é de R\$ 4.726.196,66 (quatro milhões, setecentos e vinte e seis mil, cento e noventa e seis reais e sessenta e seis centavos), com prazo de execução de 12 (doze) meses, conforme consignado na planilha orçamentária e nos documentos de impacto orçamentário-financeiro, sem prejuízo das posteriores verificações de conformidade a serem realizadas pelas áreas técnicas competentes durante a fase de execução contratual.

É o relatório, passamos à análise, destacando-se que a análise jurídica limita-se à verificação da regularidade formal do procedimento, da adequação da modalidade licitatória e da compatibilidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência e oportunidade, nem a avaliação técnica do projeto executivo.



2. ADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO À LEI Nº 14.133/2021

2.1. Da Modalidade de Licitação, do Regime de Execução e do Critério de Julgamento

No presente caso, conforme o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), estabeleceu-se o uso da Concorrência Eletrônica como modalidade, com o critério de julgamento de Menor Preço e o regime de execução de Empreitada por Preço Unitário.

A escolha da Concorrência se justifica pela natureza do objeto — Obra e Serviço de Engenharia de vulto e complexidade elevados —, sendo a modalidade adequada para assegurar ampla disputa e transparência. O critério de Menor Preço, adotado para este objeto, se coaduna com a natureza da obra, desde que as especificações técnicas e os requisitos de qualificação sejam suficientemente detalhados para garantir que a economia não se traduza em perda de qualidade.

O regime de Empreitada por Preço Unitário, por sua vez, foi justificado no ETP (item 8.2.3 - fl. 11), fundamentando-se na natureza da obra de restauração e reforma.

2.2. Da Inversão de Fases (Habilitação Precedendo Proposta)

A minuta do Edital prevê expressamente a inversão da ordem das fases do certame, estabelecendo que a fase de Habilitação antecederá a de apresentação de propostas e julgamento.

Tal procedimento encontra amparo legal no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que permite, mediante justificativa, a inversão das fases. Nesse aspecto, consta dos autos às fls. 779/780 a Justificativa Técnica para Inversão de Fases. A inversão de fases, portanto, é legalmente permitida e está devidamente motivada nos autos, conferindo maior segurança jurídica e celeridade ao processo, ao mitigar o risco de contratação de empresas que não atendam aos requisitos mínimos de qualificação técnica para este tipo de objeto complexo.



Registra-se, contudo, que a justificativa técnica apresentada às fls. 779/780 faz referência à Lei Estadual nº 6.316/2024, diploma normativo cujo campo de incidência se restringe aos órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, não sendo aplicável aos Municípios.

Não obstante, a inversão das fases encontra fundamento jurídico suficiente e autônomo no art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, razão pela qual a adoção do procedimento não padece de ilegalidade material.

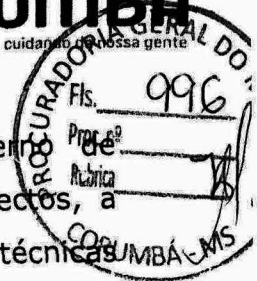
Recomenda-se, todavia, por cautela jurídica e em observância ao princípio da motivação, que a justificativa seja ajustada para fundamentar-se exclusivamente na legislação federal aplicável e nas razões técnicas relacionadas às peculiaridades e à complexidade do objeto licitado.

2.3. Do Parcelamento e da Vedação ao Consórcio/Subcontratação

O Estudo Técnico Preliminar (fls. 08/09) e o Termo de Referência (fls. 760) indicam a não permissão do parcelamento do objeto, bem como a vedação à participação de consórcios e à subcontratação integral, fundamentando tais restrições na discricionariedade da Administração e na avaliação de que o objeto não apresentaria escala ou complexidade que justificassem a atuação conjunta de empresas. Todavia, tal justificativa genérica revela-se insuficiente e, em certa medida, contraditória diante da própria descrição do objeto e das exigências técnicas constantes dos autos.

A vedação ao parcelamento do objeto encontra respaldo na Lei Federal nº 14.133/2021, que admite a contratação em lote único quando a divisão se mostrar técnica ou economicamente inviável, especialmente quando a execução integrada se fizer necessária para assegurar a funcionalidade, a qualidade da obra e a adequada atribuição de responsabilidades.

No caso em exame, a indivisibilidade do objeto mostra-se tecnicamente justificável, considerando que a obra envolve a restauração de bem histórico tombado, a execução de novas estruturas e a necessidade de coordenação contínua entre projetos, técnicas construtivas e fiscalização especializada.



Conforme o Memorial Descritivo Complementar e o Caderno de Especificações, a obra da Casa do Artesão abrange, entre outros aspectos, a restauração de edificação tombada, a utilização de materiais e técnicas especializadas, a recuperação de patologias estruturais, a implantação de instalações elétricas, hidrossanitárias e de SPDA, além da coordenação com o IPHAN e do gerenciamento de riscos inerentes, como achados arqueológicos e patologias ocultas. Salvo melhor juízo, trata-se, portanto, de empreendimento que demanda competências técnicas diversificadas e elevada capacidade de integração entre especialidades.

Nesse contexto, embora a Lei nº 14.133/2021 admita a vedação à participação de empresas em consórcio, nos termos do art. 15, tal restrição deve ser amparada por justificativa técnica específica e proporcional, apta a demonstrar que a execução integral do objeto por empresa individual é plenamente viável e que a atuação consorciada seria incompatível com a adequada execução da obra.

A simples afirmação de ausência de complexidade não se mostra suficiente diante da natureza, do vulto e da sensibilidade patrimonial do empreendimento, podendo, inclusive, ser objeto de questionamento quanto ao impacto sobre a competitividade do certame.

No que se refere à subcontratação, o art. 122 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a sua admissão, total ou parcial, permitindo igualmente a sua limitação ou vedação mediante justificativa. A vedação à subcontratação integral revela-se compatível com a necessidade de preservação da unidade técnica e da responsabilidade direta da contratada principal pelas parcelas essenciais da obra. Contudo, a restrição absoluta à subcontratação, especialmente em contrato de elevado vulto, deve ser analisada sob a ótica da proporcionalidade, recomendando-se avaliar a possibilidade de subcontratação parcial de atividades acessórias, sem prejuízo da execução direta das parcelas estruturais e críticas.

Dessa forma, embora a não permissão do parcelamento do objeto encontre fundamentação técnica consistente, a vedação concomitante à participação em consórcio e à subcontratação demanda o reforço da motivação constante do ETP e do TR, ou, alternativamente, a reavaliação das restrições



impostas, de modo a compatibilizá-las com os princípios da competitividade, razoabilidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, mitigando riscos de questionamentos por parte dos órgãos de controle.

3. ANÁLISE DO ORÇAMENTO E EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

3.1. Da Estimativa de Preços e Composição de Custos

A estimativa do valor da contratação (R\$ 4.726.196,66) foi elaborada com base em fontes referenciais oficiais, conforme exigido pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021: SINAPI (dez/2024), Corumbá Civil (dez/2024) e cotações de mercado para itens sem composição nas tabelas oficiais (fls. 339/604 e 611/674).

À fl. 605 consta a declaração na qual declara que a planilha orçamentária foi elaborada conforme projetos técnicos e referências oficiais (SINAPI/CAIXA), com custos estimados por pesquisas de mercado quando necessário. Atesta que a composição do BDI seguem entendimentos do TCU e do Decreto 7983/2013, bem como ressalva que adotou-se o regime não desonerado, conforme a Lei 14.973/2024, por ser a opção mais vantajosa, garantindo equilíbrio econômico-financeiro.

3.2. Das Parcelas de Maior Relevância e Qualificação Técnica

Às fls. 675/677, consta a manifestação técnica da FUPHAN na qual define as parcelas de maior relevância, tendo sido definida a exigência de qualificação técnica e operacional, limitada a 50% das quantidades estimadas para os itens definidos, em conformidade com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

3.3. Da Conformidade com o Termo de Compromisso IPHAN/PAC

Conforme destacado inicialmente, a presente contratação está vinculada ao Termo de Compromisso Transferegov.br nº 963930 (fls. 678/701). As obrigações do Município (RECEBEDOR) perante o IPHAN (REPASSADOR) são cruciais e devem ser refletidas no contrato administrativo com o futuro vencedor (CTEF).



Nesse aspecto, destaca-se a Cláusula Quarta, II, do Termo de Compromisso, que impõe ao Município o dever de disponibilizar o edital de licitação e seus anexos, a ata de recebimento de propostas e julgamento no portal "transferegov.br", caso a licitação não seja processada no sistema de Compras do Governo Federal, bem como prever no edital e no CTEF a obrigação de que a empresa contratada insira as informações e os documentos relativos à execução no Transferegov.br.

3.4. Da Garantia de Execução Contratual

Encontra-se prevista no Termo de Referência e na minuta do Edital a exigência de Garantia de Execução Contratual, fixada no percentual de 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, em conformidade com o disposto no art. 96, inciso I, c/c art. 98, caput, da Lei nº 14.133/2021.

A exigência mostra-se legal e proporcional, tendo em vista a natureza do objeto — obra de engenharia —, destinando-se a assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo contratado, bem como a cobertura de eventuais prejuízos decorrentes de inadimplemento, nos termos da legislação vigente.

Ressalte-se que a garantia poderá ser prestada pelo contratado mediante qualquer das modalidades legalmente admitidas, a seu critério, conforme previsto no art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, observadas as condições e prazos estabelecidos no edital.

4. DA INADEQUAÇÃO NA DEFINIÇÃO DA UNIDADE EXECUTORA, DA TITULARIDADE DO IMÓVEL E DAS PROVIDÊNCIAS DE SANEAMENTO

Verifica-se, no presente processo, situação substancialmente semelhante àquela analisada no Parecer Jurídico nº 29/2026, exarado por esta Procuradoria-Geral do Município, no qual se reconheceu a existência de irregularidade administrativa decorrente da dissociação entre a entidade formalmente responsável pelo ajuste celebrado e aquela que, na prática, vinha conduzindo a execução dos atos de gestão e contratação.



No caso em análise, o Termo de Convênio foi firmado pelo **Município de Corumbá**, na qualidade de ente receptor dos recursos e responsável pela execução do objeto, circunstância que atrai, nos termos do instrumento pactuado e da legislação aplicável, a responsabilidade da Administração Pública Direta Municipal pela condução do procedimento licitatório, pela gestão e fiscalização contratual, bem como pela prestação de contas perante os órgãos concedentes e de controle.

Não obstante, constata-se que a licitação vem sendo conduzida pela **Fundação de Desenvolvimento Urbano e Patrimônio Histórico – FUPHAN**, entidade integrante da Administração Indireta, o que evidencia incongruência entre a estrutura formal de responsabilidades assumidas pelo Município no ajuste e a prática administrativa adotada, fragilizando a definição da cadeia de responsabilidades administrativas e contratuais.

Tal desconformidade é reforçada por elemento adicional relevante: conforme consta da matrícula imobiliária do bem objeto da intervenção, o imóvel encontra-se registrado em nome da **Secretaria Municipal de Saúde**, órgão da Administração Direta.

Embora tal indicação revele a vinculação administrativa do bem, impõe-se registrar que secretarias municipais não detêm personalidade jurídica própria, constituindo meros órgãos do ente federado, razão pela qual não podem figurar como titulares de direitos reais sobre bens imóveis.

A propriedade dos bens públicos municipais pertence juridicamente ao Município de Corumbá, pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 41, inciso III, do Código Civil.

Assim, a menção à Secretaria Municipal de Saúde na matrícula imobiliária configura impropriedade de natureza registral, que não desnatura o caráter público do bem nem gera controvérsia quanto à sua dominialidade, mas que recomenda a adoção de providências administrativas e registrais voltadas à sua correção.

Diante desse contexto, a execução de obras ou intervenções em imóvel afeto à Secretaria Municipal de Saúde demanda, por imperativo jurídico e



administrativo, a definição clara e formal da unidade executora no âmbito da Administração Direta, compatibilizando-se a condução do procedimento licitatório com a titularidade do ajuste e com a gestão patrimonial do bem público envolvido, sob pena de comprometimento da segurança jurídica e da regularidade da futura prestação de contas.

Recomenda-se, portanto, como medidas de saneamento:

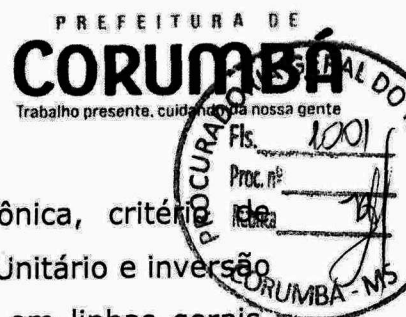
- a correção formal da definição da unidade executora, de modo que a execução administrativa e contratual seja conduzida pelo órgão competente da Administração Direta Municipal, em consonância com o Termo de Convênio firmado;
- a adoção das providências necessárias à retificação da matrícula imobiliária, para que conste como titular do imóvel o Município de Corumbá, com a subsequente averbação da afetação administrativa do bem à Secretaria Municipal de Saúde, esclarecendo-se que a indicação atual decorre de impropriedade registral, e não de vício dominial.

Por fim, cumpre registrar que a impropriedade registral identificada, bem como a inconsistência na definição da unidade executora, não possuem, por si sós, o condão de macular a legalidade do procedimento licitatório ou dos atos preparatórios já praticados, tratando-se de falhas de natureza formal e organizacional, passíveis de saneamento, cuja correção pode ser promovida de forma paralela à continuidade do procedimento, desde que devidamente reconhecida e documentada nos autos, não se configurando, no presente momento, risco jurídico imediato de nulidade da licitação.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Em face da análise da documentação que instrui a fase preparatória do Processo Administrativo nº 17.869/2025, conclui-se que o procedimento licitatório foi estruturado em conformidade com os parâmetros gerais estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas correlatas, não se identificando, no presente momento, vícios insanáveis aptos a obstar o seu regular prosseguimento.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PGM



A modalidade do certame — Concorrência Eletrônica, critério de julgamento por Menor Preço, regime de Empreitada por Preço Unitário e inversão de fases — encontra respaldo legal e técnico, revelando-se, em linhas gerais, compatível com a natureza, o vulto e a complexidade do objeto, especialmente considerando tratar-se de obra de restauração e ampliação de bem cultural protegido.

Não obstante, a análise jurídica identificou impropriedades de natureza formal e organizacional, passíveis de saneamento, cuja correção é recomendável visando à segurança jurídica do procedimento e de mitigação de riscos de questionamentos pelos órgãos de controle, especialmente nos seguintes pontos:

a) Recomenda-se o ajuste formal da justificativa da inversão da ordem das fases do certame, a fim de sanar o equívoco na citação de legislação estadual inaplicável ao Município.

b) Deve ser expressamente observada a Cláusula Quarta, inciso II, do Termo de Compromisso, com a previsão clara, no edital e no CTEF, da obrigação de disponibilização do edital, seus anexos, a ata de julgamento e demais documentos no portal Transferegov.br, bem como da responsabilidade da empresa contratada quanto à inserção tempestiva das informações e documentos relativos à execução contratual na referida plataforma, quando a licitação não tramitar pelo sistema de Compras do Governo Federal.

c) Recomenda-se a correção formal da definição da unidade executora, de modo que a condução administrativa e contratual seja atribuída ao órgão competente da Administração Direta Municipal, em estrita consonância com o Termo de Convênio firmado, evitando-se incongruências entre o instrumento de repasse, o edital e a futura execução do contrato.

d) Quanto ao imóvel destinado à execução da obra: que sejam adotadas as providências necessárias à retificação da matrícula imobiliária, para que conste como titular do bem o Município de Corumbá, esclarecendo-se que a indicação anterior decorre de impropriedade registral, cabendo à Administração definir, por ato administrativo próprio, a unidade responsável pela gestão e utilização do imóvel, em consonância com a finalidade cultural da intervenção, sem necessidade de averbação de afetação administrativa no registro imobiliário;

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PGM



e) Por fim, destaca-se que, em razão do valor da obra e de sua natureza, o procedimento licitatório submete-se obrigatoriamente à análise técnica da Controladoria-Geral do Município, nos termos do art. 16-A, inciso II, do Decreto Municipal pertinente, devendo os autos ser encaminhados àquele órgão na fase de homologação, bem como observadas as regras de acompanhamento da execução contratual.

Assim, sanadas as recomendações acima, o procedimento estará apto a prosseguir, em conformidade com os princípios da legalidade, motivação, transparência, eficiência e segurança jurídica.

Este é o parecer que, salvo melhor juízo, submete-se à apreciação superior.

Corumbá/MS, 23 de janeiro de 2.026.

Kime Temeljkovitch
Procurador do Município
OAB/MS 12.248