



MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 24.195/2025

ÓRGÃO: Fundação de cultura de Corumbá – FCC;

OBJETO: registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia elétrica para atender a execução dos eventos da Cultura nos próximos 12 meses.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA ELÉTRICA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. INVERSÃO DE FASES. LEGALIDADE DO EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA. VIABILIDADE JURÍDICA.

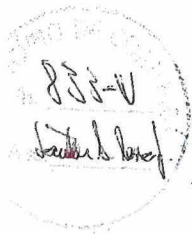
1. DO RELATÓRIO

O presente expediente trata da análise de legalidade da fase preparatória do Processo Administrativo nº 24.195/2025, destinado ao Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de Engenharia Elétrica. O objetivo central da contratação é o atendimento das necessidades de instalações provisórias, abrangendo o fornecimento de cabeamento, tomadas, disjuntores para barracas e tendas, iluminação de reforço de áreas e toda a infraestrutura elétrica indispensável para a organização, logística e execução dos eventos promovidos pela Fundação da Cultura de Corumbá pelo período de 12 (doze) meses.

A demanda foi materializada sob o amparo da Lei Federal nº 14.133/2021 e regulamentações municipais pertinentes. Conforme consta na Minuta do Edital (fl. 563), o custo total estimado para a contratação é de R\$ 3.232.426,26 (três milhões, duzentos e trinta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e vinte e seis centavos). O certame será processado pela modalidade Pregão Eletrônico, adotando-se o critério de julgamento por Menor Preço Global por Lote e o regime de execução por Empreitada por Preço Global por Lote.

Atualmente, os autos encontram-se instruídos, dentre outros documentos, com as seguintes peças fundamentais para o exame de conformidade:

- Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 194-232), e Memória de Cálculo (fls. 233-241);



- Memorial Descritivo (fls. 252-263);
- Manifestação Técnica (fls. 286-289);
- Termo de Referência – TR (fls. 509-543);
- Justificativa para a Inversão de fases (habilitação, antes da apresentação de propostas e Lances e julgamento) (fls. 561-562);
- Minuta do Edital (fls. 565-627);
- Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 630-639);
- Minuta de Termo de Contrato (fls. 642-662).

É o relatório do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados. O assessoramento se dá em função do exercício da competência da análise jurídica, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



A critério do poder discricionário da autoridade competente, a presente manifestação também poderá ser elevada a análise/aprovação da Procuradoria-Geral do Município, órgão jurídico superior, com fundamento na Lei Complementar nº 149/2012.

2.2. Do Controle Prévio de Legalidade

A obrigatoriedade da análise jurídica na fase preparatória das licitações e contratações diretas encontra-se expressamente prevista no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021. O referido dispositivo legal estabelece que, ao final da fase de planejamento, o processo deve ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico para o controle prévio de legalidade.

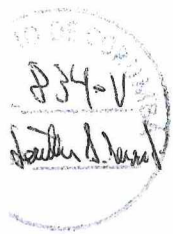
Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (Grifo nosso).

No âmbito do Município de Corumbá, tal exigência é reforçada pelo artigo 22 do Decreto Municipal n.º 3.171/2024, que determina o encaminhamento do processo à assessoria jurídica após a conclusão da instrução técnica. O exame jurídico visa garantir que o instrumento convocatório e seus anexos guardem estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, mitigando riscos de nulidades futuras ou questionamentos pelos órgãos de controle externo.

Dessa forma, a remessa dos autos a este órgão jurídico configura o cumprimento de uma etapa essencial e obrigatória do rito procedimental, permitindo que a Administração avance para a fase externa do certame com a segurança jurídica necessária.

2.3. Do Sistema de Registro de Preços e do Planejamento

O objeto da presente licitação, consistente na prestação de serviços de engenharia elétrica de caráter temporário e intermitente para eventos, enquadra-se adequadamente na sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP). A utilização do SRP é autorizada pelo artigo 82 da Lei n.º 14.133/2021 e, especificamente para serviços de engenharia, pelo artigo 85 da mesma norma, desde que atendidos os requisitos de padronização e necessidade permanente ou frequente.



A escolha por este procedimento auxiliar justifica-se pela natureza dos serviços, que dependem do calendário de festividades da Fundação da Cultura de Corumbá, tornando inviável a contratação imediata de todo o objeto com entrega única. A Administração agiu em conformidade com o artigo 40, inciso III, da Lei de Licitações, ao determinar as quantidades estimadas com base no consumo provável para o período de 12 meses, conforme detalhado no item 1.2 do Termo de Referência.

Quanto à possibilidade de adesão à ata por órgãos não participantes, conhecidos como "caronas", o item 14 do TR e o item 4 da minuta da Ata de Registro de Preços preveem tal faculdade, em observância ao artigo 86 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, é fundamental que a Administração observe os limites quantitativos rigorosos estabelecidos nos parágrafos 4º e 5º do referido artigo, os quais limitam as adesões a 50% dos quantitativos registrados por órgão aderente e ao dobro do quantitativo total da ata no somatório de todas as adesões.

O Tribunal de Contas da União, em sua jurisprudência consolidada, admite a contratação de serviços comuns de engenharia via SRP, desde que os padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos, como ocorre no presente caso através do detalhamento dos itens e luminárias. Portanto, o planejamento do certame demonstra racionalidade administrativa e conformidade com o regime jurídico da Nova Lei de Licitações.

2.4. Do Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Orçamento

O planejamento da contratação, sob o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, inicia-se obrigatoriamente com a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que visa evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução técnica e econômica para o atendimento do interesse público. Conforme se extrai dos autos, o ETP foi devidamente formalizado, atendendo aos requisitos essenciais estabelecidos no artigo 18, § 1º, da Nova Lei de Licitações, bem como às diretrizes do Decreto Municipal nº 3.052/2023.

O ETP em análise demonstra a racionalidade da contratação ao detalhar a necessidade de infraestrutura elétrica para os diversos eventos culturais do Município, justificando o agrupamento em lotes como medida para garantir a agilidade operacional e a especialização técnica concentrada. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça que fragilidades no ETP, como a ausência de avaliação crítica das alternativas de mercado, podem comprometer a economicidade do certame, o que foi mitigado pela Administração ao realizar levantamento detalhado das necessidades específicas de cada festividade.

Complementando o planejamento, destaca-se a inclusão do Mapa de Gerenciamento de Riscos, instrumento de governança fundamental para a segurança jurídica do futuro contrato.



Nos termos do artigo 22 da Lei n.º 14.133/2021, a matriz de riscos deve promover a alocação eficiente das responsabilidades entre contratante e contratado, mitigando os efeitos de sinistros ou eventos supervenientes. A identificação prévia de riscos como atrasos na montagem e falhas na segurança elétrica permite que a fiscalização municipal atue de forma preventiva, garantindo a continuidade dos serviços essenciais durante os eventos. O TCU ressalta a importância da identificação dos eventos de risco e dos controles internos como pilar da boa governança pública.

No que tange ao orçamento estimado, fixado em R\$ 3.232.426,26 (três milhões, duzentos e trinta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e vinte e seis centavos), a metodologia utilizada para a pesquisa de preços deve observar os parâmetros do artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021. Para serviços de engenharia, a orçamentação deve ser balizada por sistemas de custos oficiais, como o SINAPI, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). A Administração municipal estabeleceu às fls. 290 o BDI máximo de 20,49% (vinte vírgula quarenta e nove por cento), o que se mostra em consonância com os limites de razoabilidade.

É imperativo que a pesquisa de preços seja acompanhada de uma análise crítica, evitando a aceitação cega de orçamentos que não reflitam a realidade de mercado. O Tribunal de Contas da União adverte que pesquisas de preços destituídas de juízo crítico podem levar a contratações com sobrepreço e dano ao erário.

No caso em tela, a memória de cálculo detalhada nos anexos do edital confere transparência ao processo de formação do preço estimado, permitindo a aferição da compatibilidade dos valores orçados com os praticados no mercado regional.

2.5. Do Termo de Referência

O Termo de Referência (TR) constitui o documento balizador da contratação, devendo conter os parâmetros e elementos descritivos necessários para a perfeita caracterização do objeto e para a formulação das propostas pelos licitantes. No caso em tela, o TR foi estruturado em estrita observância ao artigo 6º, inciso XXIII, da Lei n.º 14.133/2021, apresentando a definição clara do objeto, a fundamentação da contratação e os requisitos essenciais para a execução dos serviços de engenharia elétrica.

A descrição do objeto atende ao princípio da precisão, detalhando a infraestrutura necessária para cada um dos 09 (nove) lotes de eventos, guardando harmonia com o artigo 40 da Lei de Licitações e com o Decreto Municipal n.º 3.085/2023, que regulamenta a formalização do TR no âmbito do Município de Corumbá. A Administração demonstrou zelo ao definir as quantidades estimadas com base no cronograma de festividades, assegurando que o certame reflita a real necessidade da Fundação da Cultura de Corumbá.



Um ponto de destaque na análise do Termo de Referência refere-se à inserção de critérios de sustentabilidade, conforme previsto no item 3.7 do documento. A contratada deverá adotar práticas como a utilização de materiais elétricos de baixo impacto ambiental, a minimização do consumo de energia por meio de tecnologia LED e o gerenciamento adequado de resíduos sólidos.

Tais exigências estão em plena consonância com o artigo 5º da Lei n.º 14.133/2021, que eleva o desenvolvimento nacional sustentável à categoria de princípio fundamental das licitações públicas. O Tribunal de Contas da União reforça que a Administração não apenas pode, mas deve atentar para aspectos que envolvam o atendimento de requisitos ambientais em leis especiais.

No que tange aos critérios de medição e pagamento, estabelecidos no item 4 do TR, a Administração optou pela utilização do Boletim de Medição vinculado à execução efetiva de cada lote. O regime de execução adotado é o de empreitada por preço global por evento, o que caracteriza uma obrigação de resultado.

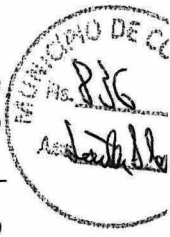
Nesse sentido, os pagamentos serão efetuados em até 30 (trinta) dias após a medição e o ateste da fiscalização municipal. Esta sistemática é recomendada para serviços de engenharia onde o escopo é bem definido, evitando a mutação indevida para regimes de preços unitários, conforme adverte a jurisprudência do TCU.

Por fim, as regras de recebimento do objeto, divididas em provisório e definitivo, seguem o rito do artigo 140 da Lei n.º 14.133/2021, em harmonia com Decreto Municipal n.º 2.912/2023, que regula a matéria. O recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico para conferência da conformidade do escopo, enquanto o recebimento definitivo ocorrerá após a verificação da qualidade e quantidade integral dos serviços prestados.

Tal rigor procedimental garante que a Administração apenas remunere serviços que atendam integralmente aos padrões de segurança e eficiência exigidos para a realização dos eventos públicos.

2.6. Da Minuta do Edital, da Inversão de Fases e da Minuta de Termo de Contrato

A minuta do edital foi elaborada sob a égide da Lei Federal n.º 14.133/2021 e do Decreto Municipal n.º 3.171/2024, que disciplina os procedimentos do pregão eletrônico no âmbito da Administração Pública de Corumbá.



O instrumento convocatório estabelece como critério de julgamento o Menor Preço Global por Lote, em conformidade com o artigo 33, inciso I, da Nova Lei de Licitações, e adota o modo de disputa aberto, caracterizado pela apresentação de lances públicos e sucessivos.

Um ponto de especial relevância jurídica nesta análise é a opção da Administração pela inversão de fases, rito no qual a habilitação dos licitantes antecede a fase de apresentação de propostas e lances e o respectivo julgamento. Tal faculdade está prevista no artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Contudo, a norma exige que a inversão seja amparada por ato motivado, com a explicitação clara dos benefícios decorrentes, a qual consta de fls. 561-562 no processo licitatório.

O Tribunal de Contas da União, em julgado recente, declarou a nulidade de atos inabilitatórios em certames nos quais houve a falta de motivação adequada para a inversão cronológica das fases de habilitação e julgamento. No caso em exame, a Administração justifica a medida no preâmbulo do edital e nos estudos preliminares, visando garantir que apenas empresas com robusta capacidade técnica e operacional — dada a complexidade dos serviços de engenharia elétrica em eventos de grande porte — participem da etapa competitiva, evitando o prolongamento inútil da disputa com licitantes desqualificados.

Quanto ao modo de disputa aberto, o edital fixa o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances em R\$ 100,00 (cem reais), o que encontra respaldo no artigo 57 da Lei nº 14.133/2021. Esta regra é fundamental para evitar lances irrisórios que retardem injustificadamente a sessão pública, promovendo a celeridade e a eficiência processual. A sistemática de prorrogação automática de dois minutos, caso haja lances nos instantes finais, assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para o erário, respeitando o caráter competitivo do certame.

A presente Minuta de Termo de Contrato, como anexo da Minuta de Edital, se mostra em consonância com a legislação regente, encontra previsão no inciso VI, artigo 18, da Lei 14.133/21, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação.



Dessa forma, a estrutura procedimental desenhada na minuta do edital apresenta-se juridicamente hígida, desde que a motivação para a inversão de fases esteja robustamente documentada nos autos, demonstrando a eficiência dessa escolha frente ao rito ordinário. A conformidade com os normativos municipais e federais confere a segurança necessária para a publicação do instrumento convocatório.

2.7. Da Habilitação e Qualificação

A fase de habilitação, no presente certame, assume papel preponderante em razão da adoção do rito de inversão de fases, procedendo-se à verificação documental antes mesmo do julgamento das propostas econômicas. Este exame deve pautar-se estritamente pelos critérios de necessidade e suficiência, visando demonstrar a aptidão do licitante para o cumprimento integral das obrigações, conforme ditam os artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

No que tange à habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, as exigências constantes nos itens 6.9 e 6.10 da minuta do edital guardam simetria com os comandos dos artigos 66 e 68 da Nova Lei de Licitações. A Administração previu corretamente a comprovação de inexistência de débitos trabalhistas e a regularidade perante a Seguridade Social e o FGTS, além de permitir a substituição de parte da documentação pelo registro cadastral no SICAF, o que prestigia a desburocratização e a eficiência administrativa.

No campo da qualificação técnica, o Termo de Referência e o Edital estabeleceram a exigência de atestados que comprovem a execução de serviços similares em quantidades mínimas de 30% (trinta por cento) das parcelas de maior relevância, como o fornecimento de cabos de alumínio e instalação de postes. Tal percentual revela-se razoável e moderado, situando-se abaixo do limite máximo de 50% autorizado pelo artigo 67, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021.

É imperativo que tais atestados estejam vinculados às Certidões de Acervo Técnico (CAT) ou Certidões de Acervo Operacional (CAO) registradas no conselho profissional competente (CREA), garantindo que a expertise técnica seja efetivamente comprovada por profissional habilitado. A jurisprudência das Cortes Superiores admite tal condicionamento como forma legítima de assegurar a segurança técnica da execução.

Quanto à qualificação econômico-financeira, a Administração exige índices de liquidez geral, corrente e solvência geral iguais ou superiores a 1 (um). Na hipótese de o licitante apresentar índices inferiores, estabeleceu-se a exigência subsidiária de capital mínimo ou patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor total estimado da contratação.



Esta exigência encontra amparo direto no artigo 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e está em harmonia com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, que permite a exigência de capital mínimo como dado objetivo de comprovação de solidez patrimonial, especialmente em serviços de engenharia.

Sobre o tema, colhe-se o seguinte precedente:

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE LICITANTES, NO CASO DE COMPRAS PARA ENTREGA FUTURA E DE EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. EXIGÊNCIA PERMITIDA COMO DADO OBJETIVO DE COMPROVAÇÃO E PARA EFEITO DE GARANTIA AO CUMPRIMENTO DO FUTURO CONTRATO. DE FORMA NÃO CUMULATIVA, CAPITAL SOCIAL MÍNIMO, PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO OU GARANTIAS QUE ASSEGUREM O ADIMPLEMENTO DO CONTRATO A SER CELEBRADO. PROPOSIÇÃO CONSIDERADA CONVENIENTE E OPORTUNA. APROVAÇÃO. Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, "para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços." (Acórdão 1321/2012 – Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo, Processo nº 014.544/2009-8, julgado em 30/05/2012, Ata nº 20/2012).

Por fim, quanto às condições de participação, o edital assegura o tratamento diferenciado para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, garantindo-lhes o direito de preferência no desempate e o prazo para regularização fiscal tardia.

Em contrapartida, a Administração optou por vedar a participação de empresas em consórcio e de pessoas físicas. A proibição de consórcios foi devidamente motivada no Estudo Técnico Preliminar pela necessidade de responsabilidade contratual unificada e agilidade operacional em eventos com cronogramas rígidos, o que se coaduna com a discricionariedade técnica da Administração e com o artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que permite tal vedação desde que justificada.

Da mesma forma, a exclusão de pessoas físicas justifica-se pela estrutura empresarial e de equipamentos (como caminhões com cesto aéreo) exigida para o objeto, incompatível com a natureza da atuação individual.

PSF-V
Lauter da Silva Jr.



3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, sob a ótica estritamente jurídica e em observância ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública, esta assessoria jurídica manifesta-se pela **VIABILIDADE** de prosseguimento do presente Processo Administrativo nº 24.195/2025 para Registro de Preço para contratação de empresa especializada em serviço de Engenharia Elétrica para satisfazer as necessidades de instalações provisórias, com cabeamento, tomadas, disjuntores para barracas e tendas, iluminação de reforço de áreas, e toda infraestrutura elétrica, visando atender a organização, logística e execução dos eventos da Fundação da Cultura de Corumbá.

Ressalte-se, ainda, a importância de que a motivação para a inversão de fases e a justificativa para a vedação de consórcios permaneçam robustamente documentadas nos autos, a fim de resguardar a Administração perante eventuais questionamentos dos órgãos de controle externo. Com o saneamento das formalidades jurídicas, o processo está apto para a fase de publicidade e abertura da sessão pública.

Por oportuno, cabe esclarecer que não é papel deste órgão de assessoramento jurídico exercer auditoria quanto à exatidão de cálculos matemáticos, planilhas orçamentárias ou decisões de natureza estritamente técnica e operacional da gestão. Tais elementos são de responsabilidade exclusiva dos setores técnicos competentes da Fundação da Cultura de Corumbá, aos quais incumbe garantir que os quantitativos e especificações reflitam fielmente a necessidade pública. Eventuais recomendações pontuais feitas ao longo desta análise possuem caráter consultivo, cabendo à autoridade assessorada a decisão final sobre o seu acatamento.

Salvo melhor juízo, é a manifestação.

Corumbá, 13 de maio de 2026.

Lauter da Silva Serra Jr.

Analista Jurídico Municipal – OAB n.º 24.247

Função de Confiança de Supervisor de Serviço I

PORTARIA "P" Nº 149, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2026