



PREFEITURA DE EXTREMOZ
ASSESSORIA JURÍDICA

Processo Administrativo n.º 3.706/2025

Impugnante: LAND5 ARQUITETURA E URBANISMO LTDA. e TS2 ARQUITETURA E RESTAURO.

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

- 1.** Cuida-se de solicitação de manifestação jurídica no Processo Administrativo n.º 3.989/2025, originado de demanda da Secretaria Municipal de Obras e de Projetos, visando à CONTRATAÇÃO DE PROJETOS DE ARQUITETURA E COMPLEMENTARES, com escopo direcionado ao restauro das Ruínas de São Miguel Arcanjo e do Convento Jesuíta no Município de Extremoz/RN, em contexto de intervenção sobre bem cultural, com recursos vinculados a programa federal.
- 2.** O procedimento foi instruído com documentos típicos da fase preparatória e, após tramitação interna, o Setor de Licitações e Contratos encaminhou minuta editalícia e anexos para análise jurídica e providências correlatas, tendo sido adotado o critério de julgamento por técnica e preço, com subsequente providência de indicação de banca de avaliação técnica, conforme exigência legal aplicável ao julgamento por melhor técnica ou técnica e preço.
- 3.** Posteriormente, foram apresentadas impugnações ao instrumento convocatório por duas empresas interessadas, LAND5 ARQUITETURA E URBANISMO LTDA e TS2 ARQUITETURA E CONSTRUÇÕES LTDA EPP, as quais suscitam vícios que, em síntese, apontam omissões e inconsistências no Termo de Referência, no orçamento estimado, na definição de equipe e exigências técnicas, na coerência interna entre documentos e no grau de detalhamento e transparência exigido dos licitantes sem correspondência no que foi disponibilizado pela Administração.



4. Há manifestação técnica setorial indicando suspensão do certame para correções do Termo de Referência, com posterior encaminhamento dos autos a esta Assessoria Jurídica para análise da coerência das providências e orientação quanto à regularização do edital, bem como sobre o acolhimento ou não das impugnações, com foco na preservação da legalidade, isonomia, competitividade e segurança do procedimento.

5. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

6. Delimitação jurídica do objeto e regime de julgamento adotado

7. O objeto do certame, conforme descrevem as impugnantes, é a contratação de serviços técnicos especializados de arquitetura, engenharia e complementares destinados ao restauro de bem cultural inserido em sítio histórico protegido, com relevância patrimonial e necessidade de observância de diretrizes técnicas específicas, inclusive com interação com órgão de tutela patrimonial.

8. Trata-se, portanto, de contratação cuja natureza é predominantemente intelectual, e o próprio edital, segundo relatado na impugnação, reconhece esse enquadramento.

9. Nessa tipologia, o planejamento deve ser reforçado, e o critério de julgamento técnica e preço impõe exigências procedimentais adicionais para resguardar julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, entre as quais se destaca a forma de condução do julgamento técnico, a estruturação dos critérios de pontuação e a necessidade de banca ou comissão especial para avaliação técnica, conforme art. 37 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

10. O histórico do processo demonstra que, após identificação dessa exigência legal, houve solicitação de indicação de membros para banca de avaliação técnica e resposta do setor técnico apontando composição com servidores ou empregados públicos, o que se harmoniza com a diretriz legal, desde que formalizado o ato de designação com atribuições, critérios, impedimentos e responsabilização, de forma clara e rastreável.

11. Cabimento, tempestividade e dever de resposta motivada às impugnações.

12. As impugnações apresentadas encontram previsão expressa no art. 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021, sendo instrumento de controle social e de

autocorreção do edital antes da sessão pública. Ambas as peças afirmam tempestividade e fundamentam o cabimento no referido dispositivo.

13. Independentemente do mérito final, incide sobre a Administração o dever de resposta motivada, em prazo compatível com a preservação do contraditório procedimental, da transparência e do julgamento objetivo.

14. Respostas genéricas ou meramente conclusivas, sem enfrentamento dos pontos relevantes, fragilizam a higidez do certame e ampliam risco de controle externo, inclusive por caracterização de falha de motivação e violação à eficiência administrativa.

15. As duas impugnações, embora com abordagens próprias, convergem em quatro eixos centrais de risco: coerência técnica e aderência das exigências ao núcleo do objeto, consistência interna entre edital e anexos, estrutura e transparência do orçamento estimado e proporcionalidade das exigências de qualificação técnica, especialmente quando relacionadas a atividades não integrantes do escopo.

3.1. Qualificação técnica compatível com projeto de restauro em patrimônio histórico e priorização da experiência específica

16. A impugnação da LAND5 sustenta que, apesar da elevada complexidade do objeto e da condição de restauro de bem tombado, não haveria exigência obrigatória de experiência específica em projetos de restauro patrimonial, intervenções em bens tombados ou projetos aprovados ou acompanhados por órgão de tutela como o IPHAN, apontando violação ao art. 67 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.

17. A impugnação da TS2 aprofunda o ponto ao afirmar que o edital adota critérios genéricos e incompatíveis com o núcleo técnico do objeto, inclusive quando atribui centralidade a exigências periféricas e deixa de vincular, de modo claro e prevalente, a experiência em restauro de edificações tombadas como parcela técnica determinante, com reflexos tanto na habilitação quanto na avaliação técnica.

18. Sob o prisma jurídico, o art. 67 da Lei Federal n.º 14.133/2021 estabelece que a qualificação técnica deve ser compatível e proporcional ao objeto, vedadas exigências impertinentes ou irrelevantes que restrinjam competitividade.

19. Em contratações de alta complexidade intelectual e risco patrimonial, é não apenas legítimo, mas recomendável, que o Termo de Referência identifique

as parcelas de maior relevância técnica e, a partir delas, estruture os requisitos mínimos e os critérios de pontuação técnica de modo aderente ao risco real da contratação.

20. Nesse contexto, a ausência de exigência explícita e central de experiência comprovada em restauro patrimonial, quando o objeto é exatamente a elaboração de projetos de restauro de bem tombado, é vulnerabilidade juridicamente relevante.

21. Não se trata de impor barreira artificial, mas de alinhar a qualificação e a pontuação ao risco técnico e ao interesse público, evitando seleção de equipe sem vivência no segmento específico, com potencial dano irreversível ao patrimônio cultural, como enfatiza a TS2.

22. Consequentemente, a regularização deve contemplar ajuste do Termo de Referência e do edital para: explicitar que a experiência em restauro de patrimônio cultural constitui elemento nuclear; prever requisitos mínimos de qualificação técnica empresarial e da equipe chave compatíveis com o objeto; definir como essa experiência será comprovada, com critérios objetivos, evitando subjetivismos e preservando competitividade.

3.2. Inadequação de exigência para o coordenador do projeto e coerência com atribuições técnicas

23. A LAND5 aponta que o edital exigiria, para o profissional coordenador, experiência em elaboração de projetos de infraestrutura, o que seria incompatível com a coordenação de projetos de restauro em bem tombado.

24. A TS2 reitera e afirma desconexão entre experiência exigida e risco técnico real, sustentando que “infraestrutura” não guarda aderência direta com restauro arquitetônico e que isso permitiria coordenação por profissional sem vivência em restauração.

25. Juridicamente, o ponto é procedente na essência: o coordenador geral, em contratação de projetos integrados e complementares para restauro, é a figura responsável por compatibilização interdisciplinar, condução metodológica e interlocução com órgãos de tutela e com a Administração. Se o critério de experiência exigido para essa função não reflete o núcleo do objeto, cria-se risco de julgamento técnico inconsistente e, pior, abre-se espaço para alegações de direcionamento ou, em sentido oposto, de permissividade indevida com perda da qualidade técnica.

26. A regularização deve ajustar o requisito do coordenador para que reflita o escopo real, privilegiando coordenação de projetos de restauro

patrimonial, intervenções em edificações históricas, projetos em bens protegidos e gestão de compatibilização técnica em contextos de preservação, com comprovação por acervos técnicos, atestados, RRT ou ART, conforme o caso, sempre com objetividade.

3.3. Exigência de arqueologia e estudos ambientais, pertinência com escopo, custos e pontuação

27. A LAND5 sustenta que há exigência de profissional de arqueologia para pontuação, embora a arqueologia não integre o escopo e o orçamento indique que pesquisa arqueológica já estaria sendo executada por equipe vinculada à UFRN, inexistindo custo, produto ou responsabilidade arqueológica atribuída à futura contratada.

28. A TS2 reforça que não se pode exigir qualificação técnica para serviço que não integra o escopo, não será executado pela contratada e não possui custo no orçamento, caracterizando ilegalidade e restrição indevida.

29. No mesmo eixo, as impugnações questionam exigências relacionadas a avaliação de impactos ambientais, licenciamento ambiental e, ainda, divergência entre a tabela de profissionais e a descrição da equipe chave, ora mencionando engenheiro ambiental, ora engenheiro ou arquiteto com experiência em estudos ambientais, o que produziria restrição indevida e insegurança jurídica.

30. O parâmetro jurídico é direto: exigências de habilitação e critérios de pontuação devem possuir pertinência direta com o objeto e com as entregas contratadas.

31. Se a arqueologia não é produto do contrato e não há previsão de sua execução pela contratada, a exigência de arqueólogo para habilitação ou pontuação é, em regra, impertinente, e pode configurar restrição indevida à competitividade, além de violar a lógica de seleção da proposta mais vantajosa ao atribuir pontuação por elemento alheio ao objeto.

32. Quanto a estudos ambientais, o correto é que o Termo de Referência deixe claro, com rigor, se há entregas ambientais efetivamente contratadas, qual sua extensão, se são apenas subsídios técnicos para aprovação de projetos ou se implicam procedimentos formais de licenciamento, e qual sua relevância no conjunto do objeto.

33. Apenas após essa definição técnica é possível calibrar exigências de qualificação e pontuação, sob pena de se criar um edital com obrigações ambíguas, inconsistentes e potencialmente restritivas.

34. Dessa forma, a regularização deve partir de correção do Termo de Referência para explicitar o escopo e o conjunto de produtos contratados. A partir disso, o edital deve: suprimir exigências e pontuações que não tenham correspondência com produtos contratados e custo estimado; uniformizar a nomenclatura e a exigência referente ao componente ambiental, se efetivamente existir; e eliminar divergências entre itens do edital e do Termo de Referência.

.4. Ausência de planilhas orçamentárias em formato editável e transparência para formulação das propostas

35. A LAND5 aponta que as planilhas orçamentárias não foram disponibilizadas em formato editável, o que dificultaria a formulação das propostas e aumentaria risco de erros.

36. A TS2 indica, além disso, que o edital exigiria dos licitantes a apresentação de planilha detalhada com preços unitários, quantitativos e cronograma físico financeiro, mas a Administração não teria disponibilizado orçamento analítico e parâmetros objetivos para que todos elaborem propostas de forma uniforme, apontando contradição e violação à isonomia e à transparência.

37. Em licitações por técnica e preço, é essencial que a proposta financeira seja comparável, verificável e auditável. Quando a Administração exige detalhamento da proposta sem disponibilizar, previamente, parâmetros e modelos claros, completos e acessíveis, gera-se assimetria informacional, o que compromete isonomia e julgamento objetivo.

38. Se o formato não editável impede replicação dos modelos e o preenchimento uniforme, aumenta-se o risco de falhas formais, recursos, judicialização e questionamentos do controle externo.

39. Assim, recomenda-se expressamente que as planilhas sejam disponibilizadas em formato editável, com padronização, travas mínimas necessárias e campos claramente definidos, acompanhadas de orientações objetivas de preenchimento e critério de validação, resguardando o julgamento objetivo.

3.5. Orçamento estimado, composições de preços e metodologia de formação do valor estimado

40. Este é o ponto de maior impacto estrutural na impugnação da TS2, que sustenta inexistirem planilhas de composição de custos unitários e memória de

cálculo, que o orçamento estaria agregado por “produtos”, sem discriminação de serviços, quantitativos, horas técnicas e pesos relativos, e que a fonte seria “composições próprias”, sem disponibilização da metodologia, sem pesquisa de mercado e sem lastro em parâmetros do art. 23 da Lei Federal n.º 14.133/2021, o que comprometeria transparência, exequibilidade e controle.

41. A TS2 ainda aponta contradição interna, porque o edital exigiria do licitante planilha detalhada conforme modelo de entidade estranha ao certame, mencionada como “Agência Peixe Vivo”, sem que tal modelo estivesse disponibilizado de forma clara e vinculante.

42. Esse conjunto, se confirmado nos autos, revela vulnerabilidade de conformidade com o art. 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que inclui o orçamento estimado com composições, e com o art. 23 da mesma lei, que exige compatibilidade com mercado e metodologia adequada.

43. A Administração, mesmo em empreitada por preço global, não está dispensada de construir orçamento estimado tecnicamente fundamentado, com memória e parâmetros que permitam verificar a razoabilidade do valor, orientar os licitantes e permitir análise de exequibilidade.

44. A ausência de composição de custos fragiliza, inclusive, a própria calibragem das exigências de qualificação técnica, como argumenta a TS2 ao relacionar a regra de proporcionalidade do art. 67, § 1º, com a necessidade de identificar parcelas relevantes ou de valor significativo.

45. Portanto, o dever de regularização, para blindagem do certame, passa por: revisão e consolidação do orçamento estimado; disponibilização de composições ou, no mínimo, da metodologia de formação do preço; discriminação das entregas, dos quantitativos e das bases adotadas; coerência entre o que se exige do licitante e o que a Administração fornece. Se houver exigência de modelo de planilha, esse modelo deve ser disponibilizado, ser parte integrante do edital e ser aplicado de forma uniforme.

3.6. Exigência de equipe de apoio e ingerência na organização interna das licitantes

46. Ambas as impugnações questionam exigências relacionadas a equipe de apoio na fase de habilitação e pontuação, apontando desproporcionalidade, restrição à competitividade e ausência de clareza se tal equipe deve ser apresentada para habilitação ou apenas para execução.

47. A TS2 sustenta que o edital extrapola a qualificação técnica ao exigir composição detalhada e atestável de equipe operacional, invadindo esfera de organização interna e metodologia de execução de cada empresa.

48. Do ponto de vista jurídico, o caminho seguro é distinguir equipe chave, diretamente responsável pelas decisões técnicas centrais e pelos produtos intelectuais, da equipe de apoio operacional, cuja mobilização e dimensionamento podem variar conforme metodologia do licitante.

49. A Administração pode exigir a equipe chave, com comprovações objetivas, e pode definir mínimos para execução, desde que proporcionais e aderentes ao escopo.

50. Contudo, exigir detalhamento operacional excessivo já na habilitação, com atestados para funções não regulamentadas e sem vínculo direto com parcela relevante do objeto, pode sim configurar restrição indevida e direcionamento indireto, elevando risco de nulidade.

51. Assim, recomenda-se reestruturar o edital e o Termo de Referência para: delimitar equipe chave para fins de habilitação e pontuação, e tratar a equipe de apoio como requisito de execução, a ser apresentado no plano de trabalho ou na mobilização contratual, com possibilidade de adequação conforme a metodologia vencedora, sempre preservando o interesse público.

52. Há manifestação técnica no processo recomendando suspensão do certame para correção do Termo de Referência.

53. Do ponto de vista jurídico, essa providência é não apenas coerente, mas recomendável, porque a maior parte das inconsistências relatadas decorre de falhas de estruturação do Termo de Referência e seus anexos, e o edital deve refletir exatamente o escopo, os produtos e os critérios estabelecidos nesse documento matriz.

54. O roteiro de regularização deve seguir lógica de precedência: primeiro, corrigir e consolidar o Termo de Referência, incluindo orçamento estimado consistente e metodologia; em seguida, ajustar o edital e anexos para espelhar o Termo de Referência, sanando contradições internas; por fim, republicar e reabrir prazos, se as alterações forem substanciais, como regra de segurança jurídica e preservação de competitividade.

55. Como o critério é técnica e preço, o julgamento da proposta técnica deve ser conduzido por banca ou comissão especial, com requisitos legais de composição e com formalização adequada.

56. O processo já identificou a necessidade e houve indicação de membros.

57. Para eliminar riscos, a regularização deve assegurar: ato formal de designação; definição expressa das competências; fixação de critérios e subcritérios de pontuação alinhados ao edital; registro integral das avaliações, notas e justificativas; declaração de ausência de conflito de interesses e impedimentos; preservação de segregação de funções entre condução procedimental e julgamento técnico, na medida do possível.

58. A ausência de tais elementos, especialmente a falta de motivação individualizada das notas técnicas, costuma ser um dos principais focos de questionamento em contratações por técnica e preço, razão pela qual a robustez documental aqui é elemento de blindagem do certame.

59. Diante do conjunto documental e das alegações constantes nas impugnações apresentadas por LAND5 ARQUITETURA E URBANISMO LTDA. e TS2 ARQUITETURA E CONSTRUÇÕES LTDA - EPP, opino pela necessidade de manutenção da suspensão já encaminhada e pela adoção de regularização integral do Termo de Referência e do edital, com acolhimento substancial dos pontos impugnados naquilo que indicam: inconsistência e insuficiência do orçamento estimado e da metodologia de formação de preços; contradições internas entre edital e Termo de Referência; exigências técnicas e de pontuação desconectadas do escopo efetivamente contratado, notadamente arqueologia se não for entrega do contrato; ausência de priorização e exigência clara de experiência em restauro patrimonial em contratação cujo núcleo é restauro de bem tombado; requisito inadequado para coordenação do projeto; exigências desproporcionais de equipe de apoio na fase de habilitação; e necessidade de disponibilização de planilhas e modelos em formato editável, com parâmetros uniformes para elaboração das propostas.

60. Opino, ainda, que a regularização deve ser realizada de modo a preservar os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, eficiência, transparência e julgamento objetivo, com fundamento nos arts. 18, 23, 37, 67 e 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021, além dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

61. A regularização juridicamente segura exige que a Administração trate o Termo de Referência como documento matriz e, nele, consolide a definição de escopo, produtos e responsabilidades, eliminando qualquer entrega implícita ou contraditória.

62. Deve ficar claro, com precisão, quais produtos integram o contrato, quais são meramente condicionantes externas já providas por terceiros e quais

dependem de interação com órgãos de tutela, inclusive definindo fluxos de aprovação, revisões, validações e critérios de aceite.

63. No componente de qualificação técnica, deve-se ajustar o edital para exigir, como requisito mínimo, experiência compatível com projetos de restauro patrimonial e intervenção em bens protegidos, com critérios objetivos de comprovação, e, na pontuação técnica, deve-se priorizar a experiência diretamente relacionada ao restauro, evitando deslocar a nota técnica para aspectos periféricos. É necessário corrigir a exigência do coordenador do projeto, substituindo referência genérica a “infraestrutura” por experiência em coordenação e compatibilização de projetos de restauro e de intervenções em patrimônio cultural, assegurando aderência ao risco real do contrato.

64. Quanto a arqueologia e estudos ambientais, deve-se eliminar qualquer exigência de habilitação ou pontuação que não corresponda a entrega contratual. Se o Termo de Referência não prevê produto arqueológico sob responsabilidade da contratada e se houver indicação de que isso já é executado por parceria externa, a exigência de arqueólogo para fins de pontuação ou habilitação deve ser suprimida, por impertinência ao objeto, sob pena de restrição indevida.

65. No mesmo sentido, o componente ambiental deve ser uniformizado entre edital e Termo de Referência, com definição objetiva da entrega, evitando divergência de nomenclatura e exigência sem suporte no escopo.

66. No eixo econômico, é imprescindível revisar o orçamento estimado e anexar memória de cálculo e metodologia de formação do valor, com detalhamento suficiente para transparência, controle e verificação de exequibilidade, em conformidade com a Lei Federal n.º 14.133/2021, inclusive com disponibilização aos licitantes de planilhas em formato editável e com modelos claros, vinculantes e uniformes. Se o edital exigir planilha conforme modelo específico, esse modelo deve integrar os autos e o edital de modo inequívoco. A referência a entidade estranha ao certame, sem disponibilização formal do modelo, deve ser eliminada ou integralmente regularizada, para impedir assimetria informacional e risco de julgamento subjetivo.

67. No tocante à equipe de apoio, recomenda-se reestruturar o edital para que a habilitação e pontuação incidam sobre equipe chave, e que a equipe operacional de apoio seja exigida no momento contratual de execução, por meio de plano de mobilização, sem engessamento indevido da organização interna das licitantes, preservando proporcionalidade e competitividade.

68. Por fim, após as correções, o edital deve ser republicado e os prazos reabertos, sempre que as alterações forem substanciais, especialmente quando houver modificação de requisitos de habilitação, critérios de pontuação técnica,

escopo contratual, modelos de proposta e parâmetros de orçamento, garantindo tratamento isonômico a todos os interessados e reduzindo o risco de nulidade.

69. Há de se registrar, que o presente parecer é meramente opinativo e não pretende vincular a atuação da autoridade competente, de forma que podem ser adotados outros posicionamentos que não os acima abordados, com, de fato, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (MS n.º 24.073-3).

É o parecer.

Extremoz/RN, na data da assinatura eletrônica.

FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS
OAB/RN 3640 – ASSESSOR JURÍDICO
felipeacmm@hotmail.com





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4013-2F45-04D0-1D80

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS (CPF 310.XXX.XXX-91) em 06/01/2026 12:51:29 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://extremoz.1doc.com.br/verificacao/4013-2F45-04D0-1D80>