



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0193/2025

PROCESSO:2025.02.001698

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Análise jurídica de edital de licitação. Modalidade concorrência para execução de Serviço de Engenharia. Lei 14.133/2021. Regime de empreitada por preço global.

Trata-se de solicitação de análise de licitação na modalidade concorrência na forma eletrônica, com critério de julgamento por menor preço, modo de disputa aberto, com regime de execução **empreitada por preço global**, em lote único, com fundamento na Lei 14.133/2021, para contratação de empresa de engenharia para execução das obras e serviços de construção da quadra poliesportiva e quadra de *streetball*, localizadas no bairro da Imbiribeira, na cidade do Recife, com vistas a atender à Secretaria de Esportes do Município do Recife.

O procedimento licitatório em questão foi iniciado com a abertura do respectivo processo administrativo por meio da COMUNICAÇÃO INTERNA (CI) SESP/GAB/GENG Nº55/2024 e DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD - SESP/GAB/GENG Nº 12/2024.

Estudo Técnico Preliminar nas pp. 12-19, 304-311, 456-463 e 464-472. Termo de Referência nas pp. 20-57, 58-90, 256-275, 368-385, 386-393, 402-428, 429-455, 482-508, 509-535, 538-564 e 565-591. Planilhas nas pp. 91-120 e 159-187. Mapa de Risco nas pp. 123-129 e pp. 276-282. Plano de Segurança (pp. 133-141), Relatório Técnico e Caderno de Especificações (pp. 142-158). SCC na p. 192. TERMO PRELIMINAR – GLOSE, SEI 29.001114/2024-34 (pp. 195-201). Termo de Análise (pp. 202-209). Contrato de Repasse CEF (pp. 210-248). Nota de Reserva na p. 251. Abertura de Processo no CPF (pp. 253). Autorização do CPF (pp. 349-350). Segundo Termo de Análise (pp. 355-359). Comprovação





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

inclusão no PCA (p. 349). Licença prévia ambiental (p. 395-396 e 399-400). Designação dos Agentes de Contratação e da comissão (pp. 592-593).

O valor estimado da presente contratação é de R\$ 319.128,11 (trezentos e dezenove mil cento e vinte e oito reais e onze centavos). Os recursos alocados para a realização do objeto desta licitação são oriundos da dotação orçamentária de número 2281- Elemento de Despesa nº 44 - Fonte nº: 700.

Edital sob análise nas pp. 594-654, fazendo referência a oito anexos, dentre os quais o Termo de Referência e a Minuta do Contrato, além da Planilha Orçamentária com preços e Cronograma Físico-Financeiro, da Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro e Modelo BDI, sem preços e do Projeto. Corpo do Edital nas pp. 594-630. Indicação do TR na p. 631, Minuta do Contrato nas pp. 632-647.

Quanto à estimativa de preços, como se tem reiteradas vezes sido exposto em pareceres desta PTLT, **(1) deverá o órgão interessado certificar** de que a estimativa de preço seguiu o disposto no art. 23, da Lei 14.133/2021 e as regras da Instrução Normativa n. 01/2023-SEPLAGTD, de modo a satisfazer plenamente o disposto no inciso IV, do art. 18, da Lei 14.133/2021, considerando, ainda, que não compete ao órgão de análise jurídica a manifestação a respeito da economicidade e da compatibilidade de preços.

Além disso, **(2) deverá o órgão interessado estabelecer os critérios de aceitabilidade também dos preços unitários**, conforme o disposto no §3º, do inciso III, do art. 59, da Lei nº 14.133/2021 que assim prescreve: “§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os preços quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente”. Isso mesmo em se tratando de empreitada por preço global.

Aparentemente, o critério de aceitabilidade de preços foi apenas estabelecido com relação ao preço global, conforme alínea “c”, do item 5.8 do Edital.

Quanto aos critérios de medição e pagamento, observo que o regime de execução da obra será o de empreitada por preço global, ou seja, a obra será contratada por preço certo e total. Como se sabe, a escolha desse tipo de regime de execução é indicado quanto as “quantidades dos serviços





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

a serem executados puderem ser definidos com precisão”.

De acordo com as Orientações e Jurisprudências do TCU:

“Por essa razão, o regime de empreitada por preço global exige que o projeto licitado permita o levantamento dos quantitativos com elevada acurácia, bem como que contenha um detalhamento completo de todos os componentes da obra, a fim de que a incerteza seja mínima na orçamentação da obra.

No regime de empreitada por preço global, a medição e o pagamento do contrato são feitos após a conclusão de cada marco contratual, parcela ou etapa da obra, previamente definida em um eventograma (ou tabela com eventos geradores de pagamento). Essa sistemática facilita a fiscalização da obra, já que esse critério de medição não envolve o levantamento preciso dos quantitativos de todos os serviços executados.

A título de exemplo, apresenta-se a seguir exemplo de eventograma extraído da publicação “Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas”, editada pelo TCU, ilustrando percentuais e montantes de pagamento previstos ao término de cada etapa da construção de uma pequena obra de especial (uma ponte com 60 metros de extensão).

Figura 11 – Exemplo de eventograma





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Item	Descrição dos Serviços	Índice de Reajustamento Aplicável	Percentual no Orçamento	Preço Parcial (R\$)
1 - Serviços Preliminares			3,85%	133.056,00
1.1	Mobilização	OAE	0,90%	31.104,00
1.2	Instalação do Canteiro de Obras	OAE	2,95%	101.952,00
2 - Ponte (12,8 x 60,00 m)			80,28%	2.774.588,68
2.1	Elaboração do Projeto Executivo	Consultoria	4,23%	146.188,80
2.2	Infraestrutura	OAE	29,02%	1.002.942,06
2.3	Mesoeestrutura	OAE	14,51%	501.471,03
2.4	Superestrutura	OAE	27,02%	933.773,64
2.5	Laje de Transição	OAE	5,50%	190.213,15
3 - Acabamentos			4,44%	153.446,40
3.1	Pavimentação sobre a obra de arte especial	Pavimentação	0,28%	9.676,80
3.2	Passeios e Guarda-corpo	OAE	1,65%	57.024,00
3.3	Iluminação e proteção	OAE	0,94%	32.486,40
3.4	Drenos	Drenagem	0,73%	25.228,80
3.5	Juntas e aparelhos de apoio	OAE	0,45%	15.552,00
3.6	Sinalização Viária	Sinalização Horizontal	0,39%	13.478,40
4 - Serviços Complementares			2,43%	83.980,80
4.1	Limpeza final da obra	OAE	0,19%	6.566,40
4.2	Desmobilização	OAE	0,90%	31.104,00
4.3	As built e manual da obra	Consultoria	1,34%	46.310,40
5 - Recebimento da obra			9,00%	311.040,00
5.1	Recebimento Provisório	IGP-DI	4,50%	155.520,00
5.2	Recebimento Definitivo	IGP-DI	4,50%	155.520,00

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2014b, p. 116.

Por causa dessas características, é fundamental que o projeto básico de uma obra seja licitada por empreitada por preço global seja bem detalhado. Além disso, eventuais falhas no projeto básico trazem consequências que impactam a execução contratual das obras, uma vez que, ao não haver a medição das quantidades efetivamente executadas de todos os serviços, o contratado poderá ter de suportar a execução de quantidades superiores à prevista sem a correspondente medição e seu pagamento ou, em situação oposta, há o risco de haver o pagamento de quantidades que extrapolam o que foi executado.

Por isso, recomenda-se adotar esse regime em obras nas quais seja possível prever com elevado grau de precisão os serviços necessários e as quantidades envolvidas.

[disponível em: << <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-1-2-empreitada-por-preco-global-epg/>>>]





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

O Termo de Referência faz menção ao Cronograma Físico-Financeiro como seu Anexo II, muito embora tal documento não conste digitalizado no processo do SAJ. Ademais, o item 21.1.4 do TR, salvo melhor juízo, prevê que o próprio contratado deverá realizar o planejamento da obra e a partir daí, fornecer ele próprio o Cronograma Físico-Financeiro, em formatos .xls e .mpp, e Plano de Trabalho, em .doc e/ou .xls, seguindo as descrições dos serviços da planilha orçamentária para ser aprovado pela fiscalização em até **05 (cinco) dias úteis** da assinatura do Contrato.

Desse modo, **(3) deverá o órgão interessado certificar-se de que o cronograma físico-financeiro esteja elaborado da forma mais detalhada possível, especificando-se o percentual de conclusão de cada etapa da obra, a fim de que se possa mensurar, etapa por etapa, o respectivo valor a ser pago ao contratado.**

Evidentemente, se o órgão interessado não dispõe dos detalhamentos de cada etapa da obra, da forma mais completa possível, não seria o caso de empreitada por preço global – circunstância que, conforme acima descrito, deverá ser considerado.

Com relação aos demais itens do edital, nos termos do art. 25, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, entrega do objeto e às condições de pagamento, temos que o instrumento ora sob análise atende às determinações legais mencionadas. Documentos de habilitação conforme item 6, sem qualquer ilegalidade.

Quanto ao conteúdo da minuta contratual, preâmbulo e §2º da Cláusula Primeira conforme art. 89, §1º e art. 92, II, da Lei 14.133/2021. Também foram observadas as demais cláusulas necessárias previstas pelo art. 92, da mesma Lei, com diversas Cláusulas remissivas às regras do Termo de Referência, que, portanto, como anexo do Edital, vincularão as partes quando da celebração do contrato.

Quanto à Cláusula Sétima da Minuta do contrato, será necessário atentar, além do referido §6º, do art. 46, da Lei 14.133/2021, também o disposto no §9º do mesmo artigo, segundo o qual:

*9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do **caput** deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução das etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução*





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

de quantidades de itens unitários”.

Ante o exposto, opino pela possibilidade de prosseguimento do processo de licitação em questão, **desde que cumpridas as condicionantes acima postas, ou seja, a demonstração da aplicação das regras legais e regulamentares para a realização da estimativa de preços, a previsão de critérios de aceitabilidade também dos preços unitários, e, com especial relevo, considerando que tal documento não se encontra nos autos, a previsão de um cronograma físico-financeiro detalhado, contendo cada etapa a ser concluída pelo contratado.**

Destaco, por fim, que a presente análise se deu com base nas competências estabelecidas no Decreto n. 33.901, de 17 de agosto de 2020, segundo o qual, compete à Procuradoria-Geral do Município “prestar assessoramento e consultoria jurídica aos seus órgãos e entidades”, bem como, com base no disposto no Decreto n. 32.424, de 03 de maio de 2019, em que fica clara a competência da PGM para análise de **legalidade** dos atos da Administração Pública Municipal, não se atribuindo qualquer competência relativa à análises de natureza não-jurídica, tais como as relativos aspectos puramente financeiros ou econômicos, de formação ou adequação de preços ou, ainda, de natureza técnica, e muito menos relacionadas ao mérito administrativo e à competência discricionária do gestor público, tudo conforme os limites também traçados pelo art. 28, do Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, do Decreto Federal n. 9.830, de 10 de junho de 1919, e por precedentes do STF (e.g. MS n. 24.631/DF – inclusive com relação a pareceres obrigatórios por Lei do STJ (e.g. REsp 145.464/ES).

É o parecer.

À consideração superior.

Recife, 28 de maio de 2025

Renato Albuquerque Deák

Procurador do Município

Matrícula 63.908-5





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 0773/2025

PROCESSO:2025.02.001698

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

À PGA:

1. De acordo com o parecer por seus próprios fundamentos, sobre edital de concorrência eletrônica para execução de obra de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, **devendo a Administração atender às recomendações nele contidas, com as observações adicionais abaixo.**

2. Sobre a necessidade de se incluir previsão acerca do critério de aceitabilidade para preços unitários, decorre de norma legal expressa. Nos termos do art. 59, III, da Lei nº 14.133/21, devem ser desclassificadas as propostas que "apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação". No que diz respeito a licitações de obras e serviços de engenharia, o § 3º do mesmo artigo dispõe que, "para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, **serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital**, conforme as especificidades do mercado correspondente". Cabe ao edital da licitação, portanto, dispor sobre os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global apresentados nas propostas dos licitantes.

Sobre o preço global da proposta, é certo que não pode superar o orçamento estimado da licitação, conforme o inciso III do artigo em exame. E em relação a obras e serviços de engenharia, a lei presume como inexequíveis "as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração" (art. 59, § 4º). Tal dispositivo se





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

refere ao preço global da proposta e estabelece uma presunção relativa de inexequibilidade.¹

Já em relação aos preços unitários, a exigência legal é no sentido de que sejam considerados aqueles "tidos como relevantes" para fins de fixação dos critérios de aceitabilidade pelo edital. A norma legal, portanto, não abrange necessariamente todos os preços unitários, mas apenas aqueles considerados relevantes. O que deve ser esclarecido pelo edital e anexos (termo de referência, projeto básico, orçamento).² Assim, cabe ao órgão demandante avaliar tecnicamente quais os preços unitários que devem efetivamente ser considerados como relevantes no orçamento estimado, para fins de aplicação do critério de aceitabilidade pertinente. Podem ser tidos como relevantes, por exemplo, aqueles custos unitários com maior impacto no valor total estimado ou que sejam essenciais à funcionalidade do objeto licitado.³ E o edital ou seus anexos devem esclarecer quais são esses custos e seu critério de aceitabilidade (limitados, por exemplo, ao valor unitário estimado na planilha orçamentária), para fins de devida publicidade e orientação aos licitantes.

3. Com essas considerações, estou de acordo com a aprovação do edital, devendo o órgãos demandante e licitante observarem as recomendações do parecer e deste encaminhamento antes da divulgação do edital.

À consideração superior.

Recife, 28 de maio de 2025

Danilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 2021, p. 741-742.

² Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 2021, p. 730; NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, 2022, p. 794; TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis de licitações públicas comentadas, 2022, p. 355.

³ NIEBUHR, *op. cit.*, p. 794.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0368/2025

PROCESSO: 2025.02.001698

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Exmo. Procurador-Geral do Município,

De acordo com o Parecer nº 0193/2025, complementado pelo pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos através do Encaminhamento nº. 0773/2025, ressaltando a importância de a Consulente observar as ressalvas e recomendações apresentadas nos opinativos.

À consideração superior.

Juliana Villar Limeira

Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta

Matrícula 87.484-4 OAB/PE 25.612





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0399/2025

PROCESSO:2025.02.001698

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

