

PARECER JURÍDICO

CONSÓRCIO PÚBLICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PORTAL DO SERTÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 072/2025

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº: 005/2025

ASSUNTO: Revogação. Validação de Alterações na Planilha Orçamentária, Readequação Técnica e Conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica o processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 005/2025, destinado ao Registro de Preços para prestação de serviços comuns de engenharia sob demanda (manutenção, reforma e ampliação) nos municípios consorciados.

Em virtude de revisão técnica detalhada (Parecer Técnico de 18/12/2025), o Eng. Luan Pereira Gomes de Souza identificou a necessidade de readequação da Planilha Orçamentária Sintética. O setor técnico apontou "inconsistências técnicas e orçamentárias significativas", destacando a presença de itens de alta complexidade estrutural (Fundações e Superestrutura) incompatíveis com o escopo de Serviços Comuns de Engenharia e com a própria metodologia de manutenção predial e urbana por demanda contínua.

Com o intuito de garantir a conformidade técnica, a transparência e a competitividade, a engenharia promoveu a exclusão de itens estruturais incoerentes, o ajuste de quantitativos em rubricas essenciais e a inclusão de serviços finais e de proteção contra incêndio.

O processo retorna para análise da legalidade deste realinhamento.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e sua Flexibilização

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto na Lei anterior e replicado em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, visa garantir a isonomia entre os licitantes. Contudo, tal princípio não pode ser interpretado como um obstáculo à correção de ilegalidades ou erros técnicos grosseiros identificados na fase de planejamento.

A atuação da Administração, ao retificar a planilha orçamentária antes da abertura das propostas, prestigia a legalidade e a eficiência, adequando o objeto licitado à sua real natureza e evitando o fracasso do certame ou uma contratação antieconômica.

STJ — AgInt no AREsp 2092655 MG 2022/0080744-4 —
Publicado em 03/04/2023 - Embora este julgado trate de matéria processual civil, a sua lógica sobre a necessidade de análise de urgência e utilidade para evitar prejuízos futuros pode ser aplicada por analogia. A correção do edital na fase interna é uma medida urgente e útil para prevenir o cerceamento da competitividade e a nulidade do processo licitatório.

2.1. Do Poder de Autotutela e a Súmula 473 do STF

Sabe-se que a Administração Pública detém o poder-dever de rever seus atos quando detectados vícios de planejamento que possam comprometer a eficiência da contratação. Conforme a **Súmula 473 do STF**¹, o exercício da autotutela administrativa é o instrumento legítimo para a correção de falhas técnicas na fase preparatória, visando resguardar a higidez do certame antes da fase externa.

2.2. Da Natureza dos Serviços: Comuns vs. Especiais (Art. 6º da NLLC)

A Lei nº 14.133/2021 é enfática ao separar os regimes de contratação. O Art. 6º, inciso XXI, define serviços comuns de engenharia como aqueles cujos padrões de desempenho podem ser objetivamente definidos. Em contrapartida, os serviços especiais exigem alta heterogeneidade e complexidade técnica.

A decisão técnica de excluir os itens 3 e 4 (Fundações e Superestrutura) encontra amparo na correta distinção legal entre 'obra' e 'serviço de engenharia'. Conforme o Art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021, obra é 'toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel'. A construção de fundações e superestruturas enquadra-se perfeitamente nesta definição, sendo incompatível com o objeto de 'serviços comuns de engenharia' (Art. 6º, XXI, 'a'), que pressupõem ações de manutenção e adaptação sem a complexidade de uma obra nova."

O parecer do engenheiro demonstra que a inclusão de **Fundações e Superestrutura (Itens 3 e 4)** descaracterizaria o objeto como "serviço comum", violando a técnica orçamentária para a modalidade Pregão. Segundo o **Acórdão 1505/2018-Plenário do TCU**, o Pregão deve ser

¹ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

utilizado apenas para serviços cujos padrões sejam usuais no mercado, corroborando a decisão técnica de excluir itens de alta complexidade estrutural deste certame.

2.3. Da Precisão Orçamentária e o Planejamento (Art. 18, IV e Art. 40, § 3º)

O **Art. 18, inciso IV da Lei nº 14.133/2021** estabelece que o orçamento estimado deve ser preciso e baseado em composições de preços adequadas. Ademais, o **Art. 40, § 3º** da mesma lei reforça que as especificações devem ser fundamentadas em estudos que garantam a melhor vantagem econômica e técnica.

A readequação de quantitativos e a inclusão de novos itens (Elétrica, Proteção contra Incêndio e Serviços Finais) por parte da engenharia buscam sanar falhas de planejamento original, garantindo o cumprimento do **Princípio da Eficiência** e evitando o desperdício de recursos com aditivos futuros (Art. 124 da NLLC).

A fase preparatória da licitação, incluindo a elaboração do orçamento estimado, é o alicerce de todo o processo. O Art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece um rol detalhado de exigências para esta etapa, evidenciando a intenção do legislador de garantir que a Administração somente inicie um certame com um planejamento robusto e preciso. A revisão da planilha, portanto, não representa mera liberalidade, mas o cumprimento do **dever de planejamento**, essencial para evitar futuras alterações contratuais onerosas e garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, inclusive, o Tribunal reafirmou que a modalidade Pregão não deve ser utilizada para serviços que não se enquadrem na definição de "comum", especialmente aqueles de natureza técnica especializada. No caso citado, a utilização indevida do Pregão para serviços de engenharia complexos foi considerada vício de legalidade (Art. 6º, XVIII, NLLC)

TCU — DENÚNCIA (DEN) 3232025 — Publicado em 2025 - DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA (UFDPAR). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA PARA A CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UFDPAR. MODALIDADE NÃO DEVERIA SER UTILIZADA PARA ESSE TIPO DE CONTRATAÇÃO. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL CONFORME ALÍNEA A DO INCISO XVIII DO ART. 6º DA LEI 14.133 /2021. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

Ademais, o art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, reforça que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, o que justifica a readequação da planilha para refletir a realidade dos custos.

2.4. Da Vinculação à Fundamentação Técnica (LINDB, Art. 22)

O parecer jurídico, em matéria técnica de engenharia, vincula-se aos pressupostos fáticos apresentados pelo profissional habilitado (CREA). Conforme o **Art. 22 da LINDB**, as decisões administrativas devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Ao apontar que a planilha original continha "itens incoerentes ou incompatíveis", o engenheiro estabelece a barreira técnica que este parecer jurídico não pode transpor, mas sim validar sob a ótica da legalidade.

EM SUMA: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES ESPECÍFICAS SOB A ÓTICA LEGAL:

Exclusão dos Itens 3 e 4 (Fundações e Superestrutura): A mudança é juridicamente necessária. O engenheiro afirma que tais itens não se adequam à contratação por demanda continuada via pregão. Manter itens de "obra pesada" em registro de preços para "manutenção predial" configuraria desvio de objeto.

Incremento em Itens de Acabamento e Segurança (Itens 5, 7, 9, 11 e 15): A inclusão de sistemas de proteção contra incêndio e a reavaliação de esquadrias e coberturas atendem ao dever de entregar uma solução completa e funcional, respeitando o ciclo de vida do objeto (Art. 45, NLLC).

Ajuste de Quantitativos e Serviços Finais (Item 20): Medida de prudência administrativa. Orçamentos subestimados ferem o dever de planejamento e prejudicam a isonomia, pois afastam empresas que calculam seus custos com base na realidade técnica da obra.

3. RECOMENDAÇÕES

Para a regular continuidade do processo, recomenda-se a:

Publicidade e Isenção de Nulidade: Caso o Edital já tenha sido publicado, às alterações exigem obrigatoriamente a **republicação e reabertura do prazo para propostas, conforme Art. 55, § 1º da Lei nº 14.133/2021, pois a modificação na planilha impacta diretamente a formulação dos preços pelos licitantes.**

Anotação de Responsabilidade Técnica (ART): **Certificar** que as alterações orçamentárias e o novo quadro de quantidades estejam amparados pela respectiva ART do profissional responsável.

Consulta ao Controle Interno: Dada a magnitude do orçamento (aproximadamente R\$ 279 milhões com BDI), **sugere-se manifestação da Controladoria Geral acerca da conformidade orçamentária do novo planejamento.**

Revisão do Termo de Referência: Recomenda-se que o Termo de Referência seja **ajustado para descrever com precisão o objeto como serviços comuns de engenharia', alinhando-o à planilha retificada e aos fundamentos deste parecer**, a fim de garantir a perfeita vinculação entre todos os documentos da fase preparatória.



4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, fundamentando-se estritamente na necessidade técnica reportada pelo Setor de Engenharia e na aplicação dos dispositivos da **Lei nº 14.133/2021**, esta Assessoria Jurídica emite **PARECER FAVORÁVEL** à retificação da Planilha Orçamentária Sintética do Pregão Eletrônico nº 005/2025 e notadamente a revogação.

As alterações promovidas são essenciais para evitar contratações irregulares, garantir o realinhamento ao conceito de serviços comuns e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa através de um orçamento fidedigno e tecnicamente sustentável.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Feira de Santana/BA, 19 de dezembro de 2025.

THIAGO DA SILVA CERQUEIRA

ASSESSOR JURÍDICO

OAB/BA 26.810



CNPJ: 11.786.798/0001-65



Rua Anguera, nº 50, Jardim Acácia,
Feira de Santana - BA, CEP 44.035-170



75 3622-7140



portaldosertao@portaldosertao.ba.gov.br



www.portaldosertao.ba.gov.br



@consorcioportaldosertao