TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
R IMPERADOR DOM PEDRO II - Bairro SANTO ANTONIO - CEP 50010-240 - Recife - PE
FOR PAULA BAPTISTA

PARECER

Processo Administrativo nº. 00034783-49.2023.8.17.8017
Interessada: Diretoria de Engenharia e Arquitetura do TJPE.
Assunto: Análise da fase interna do procedimento licitatório. Concorrência. Construção do novo Fórum da Comarca do Cabo de Santo Agostinho/PE.

1. Relatório:

Trata-se de processo administrativo pelo qual os autos vieram a esta Consultoria Jurídica para análise e emissão de opinativo, nos termos do art. 53, da Lei 14.133/2021, quanto à licitação na modalidade Concorrência Eletrônica nº 006/2026-NLCD, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a execução das obras de construção do Novo Fórum da Comarca de Cabo de Santo Agostinho/PE, em terreno situado no Lote nº 06 da Quadra E, localizado na Rua José Lins Teles.

Inaugura o processo o DFD de Id nº. 2261768, que pontua a necessidade de provimento de espaço físico próprio e adequado ante a ampliação territorial da comarca e a necessidade de retomada de obra paralisada desde 2014, observando as diretrizes do Plano de Obras (Resolução nº 490/2023-TJPE).

Considerando a necessidade de continuidade dos projetos arquitetônico e complementares para inicio das obras, foi solicitado à SIOB apoio para a realização de serviços de limpeza no terreno onde será implantado o novo Fórum (Id. 3615472). Diante disso, foi encaminhado Ofício ao Secretário Municipal de Coordenação Regional e Serviços Públicos, nos seguintes termos (Id. 3616448):

> "Prezado Senhor Secretário,
>
> Com os cordiais cumprimentos de estilo e considerando a relevância institucional e social da futura instalação do Fórum do Município do Cabo de Santo Agostinho, venho, por meio deste, solicitar o apoio de Vossa Secretaria para a execução de serviços de limpeza da área onde destinado à implantação da referida unidade judiciária.
>
> O imóvel em questão está situado no Lote nº 06 da Quadra E, localizado na Rua José Lins Teles, neste município. A intervenção pleiteada compreende, de forma prioritária, a remoção de entulhos, capinação, retirada de resíduos sólidos e demais providências necessárias à adequada preparação para o início das atividades relacionadas à futura construção.
>
> Ressalte-se que a implantação do Fórum representa um avanço significativo para a localidade, na medida em que contribuirá para o fortalecimento do acesso à justiça, a celeridade na prestação jurisdicional e a descentralização dos serviços judiciais. Ademais, a presença de uma estrutura moderna e funcional trará impactos positivos no desenvolvimento urbano, na valorização imobiliária do entorno e na melhoria das condições de atendimento à população, promovendo maior eficiência e dignidade aos Jurisdicionado.
>
> Nesse contexto, a limpeza e organização prévia do terreno constituem etapa fundamental para garantir não apenas o adequado início das obras, mas também a preservação das condições sanitárias, ambientais e urbanísticas da área."

A Secretaria de Infraestrutura e Obras informou que o referido serviço foi executado com o apoio da Secretaria Municipal de Coordenação Regional e Serviços Públicos, encontrando-se em condições adequadas, tendo sido realizadas as intervenções necessárias, tais como remoção de entulhos, capinação e retirada de resíduos sólidos, entre outras providências pertinentes à preparação do terreno, estanddo a área apta para a continuidade dos projetos arquitetônico e complementares, possibilitando o regular prosseguimento das etapas subsequentes voltadas à implantação do Fórum (Id. 3662673), sendo acostadas fotos da limpeza (Ids. 3665572, 3665590, 3665592, 3665595).

Em prosseguimento, foi encartado o Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 3817027, datado de 21/07/2026, composto por informações quanto ao objeto, a descrição da necessidade/justificativa da contratação, as características dos imóveis atualmente locados e do terreno doado pela Prefeitura do Município, a previsão no PCA, os requisitos da contratação (técnicos, de sustentabilidade, normativos e de acessibilidade), a estimativa das quantidades dos serviços, o levantamento do mercado, a estimativa do valor da contratação, a descrição da solução, a justificativa para o parcelamento ou não, os resultados pretendidos, as providências prévias a serem tomadas, contratações correlatas ou interdependentes, a descrição dos impactos ambientais, o posicionamento conclusivo quanto à viabilidade da contratação e a análise de risco. Em síntese, foi diagnosticada a situação deficitária dos imóveis atualmente locados pelo Tribunal, mapeando os requisitos técnicos, ambientais e de acessibilidade, realizou o levantamento de mercado e optou pela contratação de empresa especializada, estimando o valor inicial da obra em R$ 38.824.305,00 a partir do custo paramétrico médio de R$ 6.500,00/m² para uma área de 5.972,97 m², ressaltando que a estimativa real de valor será definida com a elaboração do orçamento definitivo, devendo ser considerados no momento os fatores construtivos relacionados às características do terreno assim como a distância do local da obra em relação à área metropolitana.

Por solicitação da DEA, a Diretoria de Patrimônio indicou quais bens devem ser classificados e controlados como bens permanentes, conforme dispõe o MCASP do STN (IDs nº.3821202; 3823045).

Identificada a necessidade da contratação e desenhado os requisitos básicos para a sua consecução, a Diretoria de Engenharia elaborou o Projeto Básico de ID nº. 3821270, acompanhado da planilha orçamentária (ID nº. 3821274), da composição dos custos (ID nº. 3821280), da memória de cálculo (ID nº. 3821285), da composição do BDI (ID nº. 3821287), da planilha modelo para constituição dos custos (ID nº. 3821289), do cronograma físico-financeiro (ID nº. 3821291), da placa da obra (ID nº. 3821293), dos quadros demonstrativos de capacitação técnica profissional e operacional (IDs nº. 3821295 e 3821296, respectivamente), do termo de vistoria (ID nº. 3821297), da declaração de pleno conhecimento (ID nº. 3821302), do caderno de encargos e especificações técnicas (ID nº. 3821304), modelo de programação quinzenal (ID nº. 3821306) e orientação para atualização dos cronogramas (ID nº. 3821307), fixando o orçamento de referência no montante de R$ 33.287.922,06, elaborado com base no SINAPI (referência junho/2026) e composições próprias da DEA/TJPE.

Em sequência, a Gerência de Orçamentos de Engenharia orientou a Gerência de Planejamento de Obras e Serviços de Engenharia sobre a documentação necessária à instrução do procedimento licitatório, a fim de viabilizar o cadastro da solicitação de compra no PE-Integrado (id. 3823089). Na oportunidade, registrou que:

> "(...) Os projetos que compõem os anexos do Projeto Básico encontram-se anexados ao processo SEI nº 00047278-76.2023.8.17.8017, relacionado aos presentes autos, conforme discriminado abaixo:
>
> **Anexo I-O** – Projeto de Arquitetura
>
> **Anexo I-P** – Projeto Estrutural
>
> **Anexo I-Q** – Projeto de Climatização
>
> **Anexo I-R** – Projeto de Instalações Hidrossanitárias
>
> **Anexo I-S** – Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio
>
> **Anexo I-T** – Projeto de Instalações Elétricas
>
> **Anexo I-U** – Projeto de Canteiro de Obras
>
> **Anexo I-V -** Projeto de Pavimentação e Drenagem
>
> As respectivas ARTs/RRTs serão anexadas pelos responsáveis técnicos juntamente com os projetos correspondentes."

A seguir, foram juntadas a planilha de equalizações e cotações (Id. nº. 3821312), contendo pesquisas mercadológicas diretas com fornecedores para a precificação de insumos e equipamentos de climatização (sistemas de volume de refrigerante variável – VRF/VRV, tubulações, válvulas e isolamentos elastoméricos), a documentação curva ABC (id.3821315), a planilha de material permanente (Id.3823102), a planilha de obra (id.3823103), o cronograma de desembolso financeiro (Id. nº. 3823105) e o resumo da solicitação de compras no sistema PE Integrado (ID nº. 3823420), cadastrada sob o nº. 070002000012026000067.

Nesse contexto, a SIOB solicitou à Diretoria Geral a autorização para "instauração de procedimento licitatório, para contratação de empresa especializada, no valor total estimado de **R$ 33.287.922,06** (trinta e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e vinte e dois reais e seis centavos), seguindo os trâmites estabelecidos no Sistema PE-INTEGRADO, **para CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA (art.28-II),** de acordo com a sistemática da Lei Federal nº 14.133/2021.", para construção do novo Fórum da Comarca do Cabo de Santo Agostinho-PE, de acordo com o Plano de Obras 2023-2027 (item 58) (ID 3826430)"

O Núcleo de Controle do Orçamento e da Programação Financeira informou que:

> "Informamos que existe dotação orçamentária para contratação de empresa especializada para executar o serviço de Construção do novo Fórum da Comarca do Cabo de Santo Agostinho, no **Projeto nº 21532 (Obra)**, fonte 0759240000, ação 2772, subação A579, rubrica 4.4.90.51, no valor de R$ 1.935.932,45, ficando o saldo de R$ 28.313.012,02 a ser liberado nas LOAS 2027 e 2028; e no **Projeto nº 21533 (Equipamentos)**, fonte 0759240000, ação 2772, subação A579, rubrica 4.4.90.52, no valor de R$ 194.494,56, ficando o saldo de R$ 2.844.483,03 a ser liberado com o advento das LOAS 2027 e 2028, totalizando o **valor global de R$ 33.287.922,06**" (ID nº. 3829367)

De então, considerando a solicitação da DEA, a manifestação favorável do Diretor Geral (id. 3840069), bem como a existência de disponibilidade financeira e orçamentária, consoante informado pela Assessoria de Orçamento e Finanças (id. 3829367), a Presidência do TJPE autorizou o processo licitatório, seguindo os trâmites estabelecidos no Sistema Pe-Integrado para procedimento da licitação, na modalidade concorrência, nos termos do art. 28, II, da Lei nº. 14.133/2021. (ID nº. 3840218).

Em sequência, os servidores Elizabeth Gerber Alvarado Borba, Gustavo Henrique Cavalcanti Pereira e Maria Claudinery Bezerra da Silva foram nomeados para conduzir o Processo Licitatório (ID nº. 3854389), cabendo à primeira autuar a "Concorrência Eletrônica nº 06/2026-NLCD, Processo Licitar ID 110205 e Processo de Contratação (PC) TCE nº 306/2026, conforme Documentos de Autuação (id. 3855945)" - Id. 3855931.

Frise-se que o Projeto Básico, tem como parte integrante os seguintes anexos:

a) Anexo I-A – Planilha Orçamentária;

b) Anexo I-B – Composições de Custos Unitários;

c) Anexo I-C – Memória de Cálculo;

d) Anexo I-D – Composição do BDI;

e) Anexo I-E – Modelo de Planilha da Proposta;

f) Anexo I-F – Modelo do Cronograma Físico-Financeiro;

g) Anexo I-G – Modelo da Placa da Obra;

h) Anexo I-H – Quadro Demonstrativo - Capacitação Técnica Profissional;

i) Anexo I-I – Quadro Demonstrativo - Capacitação Técnica Operacional;

j) Anexo I-J – Termo de Vistoria;

k) Anexo I-K – Declaração de Pleno Conhecimento;

l) Anexo I-L – Caderno de Encargos e Especificações Técnicas;

m) Anexo I-M – Modelo de programação de trabalho quinzenal;

n) Anexo I-N – Orientações para atualização dos cronogramas;

Constam no SEI nº 00047278-76.2023.8.17.8017, onde constam, também, Anotações de Responsabilidades Técnicas:

o) Anexo I-O – Projeto de Arquitetura;

p) Anexo I-P – Projeto Estrutural;

q) Anexo I-Q – Projeto de Climatização;

r) Anexo I-R – Projeto Instalações Hidrossanitárias;

s) Anexo I-S – Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio;

t) Anexo I-T – Projeto de Instalações Elétricas;

u) Anexo I-U – Projeto de Canteiro de Obras;

v) Anexo I-V – Projeto de Pavimentação, Drenagem e Terraplenagem.

Após as juntadas da certidão de autuação (Id.3855931), do relatório dos cadastros nos sistemas Licitar, Remesssa e Transparência (Id. 3855945), da Portaria de designação dos Agentes de Contratação (Id.3855962), foram acostados aos autos as minutas do edital e seus anexos (Ids. 3864077 e 3865177) e contratual (Id nº. 3857272).

Por fim, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de opinativo quanto à regularidade formal e material dos atos praticados na fase preparatória (Id. 3865192).

É o que importa relatar.

2. Da competência e da atuação da Consultoria Jurídica:

O art. 53 da Lei Federal nº. 14.133/2021 ordena que "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", conforme critérios estritamente objetivos.

Portanto, esse opinativo tem por função subsidiar a autoridade competente para a tomada de decisões com base, exclusivamente, no exame de questões de natureza técnico jurídicas, conforme a doutrina dominante, as leis e as jurisprudências dos órgãos de controle e judiciais.

> "344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital[...]'". (g.n.)
>
> (Acórdão nº. 1492/2021 – Tribunal de Contas da União – Plenário)

Assim, compete a Consultoria Jurídica a obrigação de analisar o procedimento em questão sob o prisma estritamente jurídico, evitando "posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade", conforme Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU.

3. **Fundamentação**:

3.1. Das referências:

Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo nº. 14.133/2021, **de 01/04/2021;**

Instrução Normativa TJPE nº 45/2024 (edição nº 273 do Dje de 28/11/2024), que dispõe sobre Plano Anual de Contratação de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito do Poder Judiciário de Pernambuco (PJPE)

Resolução nº 490/2023-TJPE (edição nº 75 do Dje de 26/04/2023) - Plano de Obras do TJPE 2023-2027;

Decreto Estadual nº 54.884/2023, que dispõe sobre a fase preparatória das licitações e das contratações diretas de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo Estadual;

3.2. Da fase preparatória:

Para a instrução do processo licitatório, o agente público deverá observar as exigências do art. 18 da NLLC, em compatibilização com o art. 12, VII, da Lei Federal nº. 14.133/2021 c/c Decreto Estadual nº. 55.861/2023, cuja verificação se fará pelo contraste dos documentos constantes nos autos e à norma, senão vejamos:

Plano de contratação - Exigência legal:	**Se constante nos autos:**
Descrição da necessidade da contratação	DFD (Id nº. 2261768)
Definição do objeto	Projeto básico (Id nº. 3821270)
Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento	Projeto básico (Id nº. 3821270); Minuta contratual (Id nº. 3857272)
Orçamento estimado	Projeto básico (Id nº. 3821270)
Edital de licitação	(Id nº. 3864077)
Minuta de contrato	(Id nº. 3857272)
Regime de fornecimento	Projeto básico (Id nº. 3821270)
Modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa	Edital (Id nº. 3864077)
Motivação circunstanciada das condições do edital	Edital (Id nº. 3864077)
Análise dos riscos	ETP (Id nº. 3817027)
Divulgação do orçamento da licitação	Edital (Id nº. 3864077)

Tem-se, portanto, que o presente processo observou as diretrizes estabelecidas pela lei, conforme DFD (ID. 2261768), Estudos Técnicos Preliminares (ID. 3817027), Projeto Básico (ID. 3821270) e demais documentos acima elencados e acostados aos autos.

Ademais, pressupõe-se que a unidade técnica, na fase de planejamento, observou todos os normativos e resoluções referentes à matéria.

3.3. Do Documento de Formalização de Demanda:

O primeiro ato praticado pela Administração Pública para dar início ao processo de licitação é a elaboração de Documento de Formalização de Demanda, pelo qual é realizado o "plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias" (art. 12, VII, da Lei Federal nº. 14.133/2021).

Em relação aos requisitos do aludido documento, tomar-se-á por referência o Decreto Estadual nº. 55.861/2023, que, entre outros, regulamenta o previsto no inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, determina:

> "Art. 7º Para elaboração do PCA, o setor requisitante preencherá o DFD no sistema PE-Integrado até a primeira quinzena de março de cada exercício, com as seguintes informações:
>
> I - justificativa da necessidade da contratação;
>
> II - descrição sucinta do objeto;
>
> III - unidade de fornecimento e quantidade a ser contratada, quando possível, considerada a expectativa de consumo anual;
>
> IV - estimativa preliminar do valor total da contratação;
>
> V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
>
> VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto;
>
> VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro DFD para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
>
> VIII - nome do setor requisitante ou área técnica com a identificação do responsável.

Nesse contexto, entende-se que o DFD de ID nº. 2261768, elaborado pela Diretoria de Engenharia e Arquitetura – DEA/TJPE, **atingiu** a finalidade prevista em lei e nas normas correlatas, uma vez que foram previstos os elementos essenciais, inclusive por se valer da minuta padronizada pela SAD.

3.4. Do Estudo Técnico Preliminar:

O Estudo Técnico Preliminar é o documento técnico que que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a escolha da solução mais adequada dentre as disponíveis no mercado, servindo de base para a elaboração do Termo de Referência e demais documentos técnicos pertinentes.

Caberá ao agente público, quando do recebimento do DFD, elaborar o Estudo Técnico Preliminar, a fim de "evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação". A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, § 1º, dispõe acerca dos requisitos que devem ser observados quando da elaboração do aludido documento:

Exigência do art. 18, §1º da Lei 14.133/2021	**Natureza (Art. 18, §2º)**	**ETP (Id nº. (3817027)**
I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a	Obrigatória	Presente

perspectiva do interesse público;		
II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
III - requisitos da contratação;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;	Obrigatória	Presente
V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;	Obrigatória	Presente
VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;	Obrigatória	Presente
IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;	Facultativa, embora exija justificativa (art. 18, §2º da Lei 14.133/2021)	Presente
XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.	Obrigatória	Presente

Conforme consta do quadro acima, os elementos de constituição do ETP, quando aplicáveis, encontram-se presentes. Contudo, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações apontadas no item 4 deste opinativo.

Frise-se, ademais, que a elaboração do ETP deve ser feita por profissional habilitado, com emissão de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART ou RRT), sendo vedada a contratação sem sua prévia formalização, exceto nas contratações descritas pelo art. 8º do Decreto nº 54.884/2023.

3.5 Do Projeto Básico

A etapa seguinte ao Estudo Técnico Preliminar – ETP – consiste na elaboração do Termo de Referência (bens e serviços comuns) ou do Projeto Básico (obras e serviços de engenharia) com o objetivo de identificar todos os elementos necessários para a caracterização da licitação.

Estando sob análise a contratação de empresa especializada para a execução da obra de construção do Novo Fórum da Comarca de Cabo de Santo Agostinho/PE, far-se-á a constatação do preenchimento dos requisitos legais conforme orientação do art. 6º, XXV da Lei nº. 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 6º. XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:	**Projeto básico e anexos** Id nºs. (ID nº 3821270), **Anexos I-A a I-N**: (ID nº. 3821274),(ID nº. 3821280), (ID nº. 3821285), (ID nº. 3821287), (ID nº. 3821289), (ID nº. 3821291), (ID nº. 3821293), (IDs nº. 3821295 e 3821296), (ID nº. 3821297), d (ID nº. 3821302), (ID nº. 3821304), (ID nº. 3821306), (ID nº. 3821307)
a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;	Presente **Anexos I-O a I-V e as ARTs:** (SEI 00047278-76.2023.8.17.8017)
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;	Presente
c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	Presente
d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	Presente
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;	Presente
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;*	Presente
*** Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: I - empreitada por preço unitário; II - empreitada por preço global; III - empreitada integral; IV - contratação por tarefa; V - contratação integrada; VI - contratação semi-integrada; VII - fornecimento e prestação de serviço associado.**	

Não obstante o fato de o Projeto Básico ser um documento essencialmente técnico, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações apontadas no item 4 deste opinativo.

3.5.1 Do benefício legal para microempresas e empresas de pequeno porte

Faz-se necessário apontar o que dispõe o art. 4º da Lei nº. 14.133/2021 acerca da participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos certames licitatórios:

> "Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> [...]

> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
>
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo."

Como cediço, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 147, 07 de dezembro de 2014, dispõe que processo licitatório **deverá** ser destinado **exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte** nos itens de contratação cujo valor seja de **até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**, como forma de "promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica" (art. 47).

Em desdobramento, o art. 48, inciso III, da LC 123/2006, dispõe que a Administração Pública "deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de **até 25% (vinte e cinco por cento)** do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte".

De igual forma, o Decreto Estadual nº. 45.140/2017 (alterado pelo Decreto nº. 48.648/2020), que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as ME, EPP e MEI nas licitações de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Estadual, determina:

> "Art. 5º Os órgãos e entidades abrangidos por este Decreto deverão realizar processo licitatório, destinado exclusivamente à participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
>
> [...]
>
> Art. 7º Nas licitações para aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto, os órgãos e entidades contratantes deverão reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor global, de cada lote ou de cada item da licitação, motivando os critérios de divisão escolhidos, de modo a garantir os mecanismos necessários para ampliar a participação das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais. (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 48.648, de 10 de fevereiro de 2020)
>
> [...]
>
> § 2º O instrumento convocatório deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado, devendo, em qualquer caso, comprovar a habilitação técnica e econômico financeira para a totalidade dos quantitativos licitados."

No caso concreto, é importante consignar que o valor estimado da contratação foi orçado em **R$ 33.287.922,06** (trinta e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil novecentos e vinte e dois reais e seis centavos), isto é, superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o que afasta a exclusividade de participação de ME e EPP (Lei nº 123/2006, art. 48, I).

De forma complementar, foi apresentada no PB (item 3.3) justificativa para inaplicabilidade da cota reservada (art. 48, inciso III), por se tratar de serviço não divisível.

Registra-se que, nos termos do art. 4º, § 1º, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021, as disposições dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 não são aplicáveis ao caso, tendo em vista o valor estimado da licitação.

3.5.2. Da observância ao princípio do parcelamento

Nos termos do art. 40, inciso V, alínea "b" da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve, **quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso**, adotar o parcelamento do objeto da licitação, de modo a ampliar a competitividade e permitir a participação do maior número possível de licitantes, especialmente de microempresas e empresas de pequeno porte.

O princípio do parcelamento visa garantir maior eficiência e economicidade nas contratações públicas, possibilitando que fornecedores especializados participem da disputa de maneira mais ampla, evitando restrições indevidas à competitividade, contudo não pode comprometer a qualidade da obra e a execução dos serviços. Essa diretriz também está consagrada na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a qual:

> *"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."* (grifo nosso)

Assim, o próprio enunciado da Súmula TCU nº 247 e o dispositivo da Lei nº 14.133/2021 deixam claro que o parcelamento pode deixar de ser aplicado quando houver justificativa técnica e econômica. E, ainda, a própria Lei de Licitações cuidou de estabelecer hipóteses em que o parcelamento não será adotado (art. 40, § 3º).

Nesse sentido, a unidade demandante justificou, no item 4.6 do Projeto Básico, a necessidade da aquisição em lote único, conforme se verifica a seguir:

> "[...] *A licitação será realizada por LOTE ÚNICO, sendo composta de modo intrínseco pelos subitens elencados neste Projeto Básico, consagrando os princípios da impessoalidade, da economicidade e da eficiência, não contrariando a Súmula TCU nº 247. Os itens que compõem esta contratação complementam-se e constituem parte integrante e indivisível do objeto a ser executado. A aquisição separada dos itens se mostra inviável e acarretaria prejuízo ao conjunto* [...]".

Tem-se, portanto, que foram apresentadas justificativas para afastar o parcelamento da solução (item 4.6 do PB).

3.5.3. Do regime de execução

A definição do regime de execução é elemento central do planejamento, pois estabelece a forma como o objeto será medido e pago, além de distribuir os riscos entre a Administração e o contratado.

Nos termos do art. 46 da Lei nº 14.133/2021, a unidade técnica optou pelo regime de Empreitada por Preço Unitário, conforme detalhado no Projeto Básico Id. 3821270.

A Empreitada por Preço Unitário mostra-se adequada quando a natureza da obra de engenharia não permite a definição precisa de quantitativos de antemão, ocorrendo o pagamento por unidade de serviço efetivamente executada.

Por outro lado, a Empreitada por Preço Global é o regime preferencial para serviços onde o escopo e os quantitativos podem ser definidos com alta precisão no Termo de Referência, transferindo ao contratado o risco por eventuais erros de quantificação menores.

Independentemente do regime escolhido, a minuta contratual (item 4.16) guarda estrita conformidade com a norma vigente ao vedar expressamente a antecipação de pagamentos.

3.5.4. Da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio

O artigo 15 da Lei nº 14.133/2021 prevê como regra a possibilidade de participação de empresas em consórcio nas licitações públicas, de modo que eventual vedação precisa vir acompanhada da devida justificativa:

> "Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada** no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...]"

No presente caso, a justificativa da vedação apresentada pela Administração está baseada no seguinte fato, conforme item 3.2 do Projeto Básico:

> "[...] *não se trata de objeto de alta complexidade ou vulto que torne restrito o universo de possíveis licitantes. As empresas atuantes no mercado possuem, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação e de suprir os requisitos do edital, concorrendo entre si. Dessa forma, não seria vantajoso para a Administração Pública contratar empresas em regime de consórcio, tendo em vista que estas empresas passariam a ter responsabilidade solidária no que concerne às obrigações trabalhistas e previdenciárias, o que traria riscos para a contratação, podendo gerar graves repercussões para o cumprimento do contrato celebrado, caso tal empresa, de repente, tivesse os seus valores financeiros bloqueados pela Justiça, para fins de pagamento de dívidas. A vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade. Acerca das Cooperativas, por sua vez, permitir a participação das mesmas representaria desrespeitar o Princípio Constitucional da Eficiência, previsto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, considerando que todo e qualquer procedimento referente ao contrato, aos aditivos e pagamentos necessitariam obrigatoriamente da assinatura, e consequente anuência, de todos os cooperados dificultando, ou até impossibilitando, a célere execução do objeto pretendido*".

Depreende-se que a restrição busca evitar complexidades adicionais na gestão contratual e na definição de responsabilidades entre as empresas consorciadas, o que está alinhado com o interesse da Administração em garantir maior controle e eficiência na execução do objeto.

3.5.5. Da vistoria técnica

Nos termos do art. 63, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a vistoria deve ser exigida quando for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto.

> Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:
>
> [...]
>
> § 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

Conforme o art. 63, § 3º, da Lei de Licitações, o edital deve sempre prever a possibilidade de o licitante substituir a vistoria por uma declaração formal assinada por seu responsável técnico, atestando o pleno conhecimento das condições e assumindo o ônus de eventuais prejuízos decorrentes da não realização da visita técnica.

> "Art. 63. *Omissis*.

> [...]
>
> § 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação."

Ademais, em observância ao § 4º do art. 63, caso a Administração opte pela realização da vistoria, esta deve ser agendada e realizada individualmente com cada licitante, em datas e horários distintos. O objetivo é impedir que os potenciais concorrentes tomem conhecimento prévio do universo de participantes, evitando-se o risco de conluios ou fraudes no certame.

> "Art. 63. Omissis.
>
> [...]
>
> § 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados."

Verificou-se que a unidade técnica apresentou justificativa para que a vistoria seja facultativa (Projeto Básico Id. 3821270, item 6.3), demonstrando que, pela complexidade do local de execução, pode ser necessário que o licitante o conheça.

3.5.6. Dos prazos de vigência e execução do contrato e, se for o caso, da possibilidade de prorrogação

No que concerne ao prazo de vigência e à possibilidade de prorrogação do contrato, cumpre analisar a adequação do prazo à natureza do objeto, conforme as balizas da Lei nº 14.133/2021.

A unidade técnica caracterizou o objeto como escopo (execução em prazo determinado), de modo que a vigência deve estar estritamente vinculada ao cronograma apresentado.

Os itens 1.3 e 1.4 do Projeto Básico ID. 3821270 indicaram os seguintes prazos:

> “1.3. O prazo de execução dos serviços será de até 15 (quinze) meses, contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço.
>
> 1.4. O prazo de vigência do contrato será de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data de assinatura do contrato, prorrogável em conformidade com o art. 111 da Lei nº 14.133/2021”.

Assim, o prazo de 15 (quinze) meses revela-se suficiente para a execução do objeto e os trâmites de recebimento formal, não se mostrando excessivo (Boletim Informativo PGE nº 11/2016).

Nesse tipo de contrato, a prorrogação ocorre automaticamente, nos termos do art. 111, quando houver atraso no cronograma inicialmente previsto, conforme previsão legal expressa na minuta contratual.

3.5.7. Da exigência de garantia contratual

No que tange à garantia de execução contratual, a análise jurídica deve pautar-se nas disposições contidas nos arts. 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021.

Preceitua o art. 96, caput, da aludida norma que a exigência de garantia é uma faculdade da Administração, decorrente do seu poder discricionário, baseada na análise de risco da contratação.

No caso em tela, a unidade técnica optou pela sua exigência, o que se mostra condizente com a natureza do objeto e a necessidade de resguardar o erário contra eventuais inadimplementos contratuais ou multas aplicadas, conforme justificativas constantes do item 16 do Projeto Básico.

Nessa senda, o contratado poderá optar por uma das modalidades previstas no §1º do art. 96 (caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização).

O Projeto Básico estabelece, no item 16.1, o percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor global do contrato, observando-se o disposto no art. 98.

Tem-se que os dispositivos do PB e da minuta de edital que versam sobre a garantia contratual encontram-se em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

3.6 Da Estimativa do Valor da Contratação – Decreto Estadual nº 54.884/2021:

O orçamento estimado da contratação é elemento essencial do processo licitatório, nos termos do art. 18, §1º, inciso VI, da Lei 14.133/2021.

Nos casos de obras e serviços de engenharia, a estimativa da despesa deverá ter por norte o art. 23, §2º da Lei de Licitações e Contratos, o que é reforçado pelo art. 11, inciso I, da Resolução nº 652/2025 do CNJ, pelo Decreto Estadual nº 54.884/2023 (Ato nº 219/2025-TJPE) e pela Instrução Normativa TJPE nº. 06/2023, sinérgicas entre si, com o propósito de garantir que a Administração Pública esteja atenta aos valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Nesse passo, o art. 23, §2º, da Lei 14.133/21 assim preconiza:

"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(..)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento."

O Decreto Estadual nº 54.884/2021 dispõe sobre a fase preparatória das licitações e das contratações diretas de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo Estadual, e detalha a elaboração do orçamento estimado/de referência, nos seguintes termos essencialmente:

"Art. 27. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o orçamento referencial, acrescido do percentual de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI de referência e dos Encargos Sociais - ES cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente da tabela de referência de órgão ou entidade da administração pública estadual, se houver, ou do Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil - SINAPI, para as demais obras e serviços de engenharia;

II - os serviços não contemplados nas tabelas de referência deverão ter seus valores definidos por meio da apresentação da composição de seus custos unitários, elaborada por profissional técnico habilitado, a partir dos valores dos insumos previstos nas tabelas referidas no inciso I e, quando da ausência desses, por meio de cotações de mercado, que devem ser anexadas à planilha sintética de serviços/aquisições;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, e em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

IV - contratações similares feitas pela administração pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento; e

VI - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 3 (três) meses de antecedência da data base do orçamento referencial.

§ 1º A tabela de referência de órgão ou entidade da administração pública estadual, conforme inciso I, deverá ser desenvolvida, caso inexistente, levando em consideração a apropriação de custos de obras e serviços contratados pelo próprio órgão, definição prévia de métodos estatísticos e de coleta de dados referenciais do mercado, bem como de uniformização dos encargos referentes à mão de obra e aos insumos correlatos a cada composição de custos.

§ 2º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, ser apresentada justificativa nos autos.

§ 3º Nas hipóteses de utilização de mais uma tabela de referência previstas nos incisos I, II, e III do *caput*, deverão ser adotados uma única data base para a referência dos preços e também uma única referência de mão de obra.

§ 4º O parâmetro indicado no inciso IV é cabível apenas para contratação de serviços comuns de engenharia, admitida a utilização de preços de períodos anteriores a 1 (um) ano, desde que atualizados pelo índice correspondente.

§ 5º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso VI, deverá ser observado:

I - o prazo de resposta conferido à empresa deverá ser compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável;

III - informação às empresas das características da contratação, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação das empresas que foram consultadas e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso VI do *caput*."

Já a Instrução Normativa TJPE nº 06/2023 assim dispõe em seu art. 1º, § 2º, II:

"Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa e estimativa de preços visando a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco (PJPE).

[...]

§ 2º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica:

[...]

II - **nas situações em que os preços unitário e global forem estabelecidos por tabelas de preços referenciais para este fim, inclusive quando se tratar de obras e serviços de engenharia, caso em que será utilizada a Resolução n° 114/2010 - CNJ, de 20 de abril de 2010."** (g.n)

É relevante registrar que a referida Resolução CNJ **n° 114/2010, de 20 de abril de 2010, foi revogada pela Resolução CNJ nº 652/2025, de 29 de setembro de 2025,** que sobre o tema dispõe em seu art. 12:

"Art. 12. O custo global de obras e serviços de engenharia executados pelos órgãos do Poder Judiciário será obtido com base no valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme estabelecido no art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

§ 1° O valor estimado da contratação será definido seguindo a ordem de prioridade estabelecida nos incisos do §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conforme regulamento do ente estatal a que pertence o Poder Judiciário.

§ 2° Os Tribunais de Justiça dos Estados poderão utilizar bases de preços estaduais, desde que demonstrada sua vantajosidade em relação ao SINAPI e SICRO, respeitando a hierarquia estabelecida no § 1º, e desde que não envolvam recursos da União.

§ 3° Quando da contratação de obras de terraplanagem, pavimentação, drenagem ou obras de arte especiais, em áreas que não apresentem interferências urbanas, deverão, preferencialmente, ser utilizadas as tabelas do sistema Sicro do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) como parâmetro de custos.

§ 4º Quando o SINAPI ou SICRO não disponibilizarem custos unitários aplicáveis, poderão ser adotadas outras tabelas de referência formalmente aprovadas por órgãos públicos ou metodologias paramétricas, desde que justificadas tecnicamente e compatíveis com os princípios da economicidade e eficiência administrativa.

§ 5º Somente em condições excepcionais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, poderão os custos unitários exceder os valores da mediana do SINAPI ou SICRO, sem prejuízo da avaliação posterior pela auditoria interna e pelos órgãos de controle externo.
§ 6º As fontes de consulta utilizadas na precificação e composição dos custos unitários deverão ser explicitamente indicadas na memória de cálculo do orçamento, que integrará a documentação do processo licitatório.
§ 7° Na planilha de custos do orçamento-base de uma licitação, deverão ser evitadas unidades genéricas como verba, conjunto, ponto ou similares, salvo nos casos em que sua adoção for tecnicamente justificável e acompanhada de descrição detalhada do serviço ou fornecimento a ser contratado.
§ 8º No processo licitatório para a contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada:
I - o valor estimado da contratação será calculado nos termos do §5º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco;
II - se o anteprojeto o permitir e quando necessário, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado no sistema de custos definido no inciso I do § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;
III - a aplicação de metodologia expedita ou paramétrica, bem como a avaliação aproximada baseada em outras contratações similares, será restrita às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.
§ 9º Nos casos do § 8º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados que apresentem, no orçamento que compuser suas propostas, no mínimo o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético elaborado pela Administração
Pública, nos termos do art. 23, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.
§ 10. Nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/2021, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, salvo quando o critério de julgamento adotado
for o de maior desconto, caso em que o preço estimado ou o valor máximo aceitável deverá constar integralmente do edital da licitação." (g.n.)

Para o caso em questão, o valor da contratação foi estimado em **R$ 33.287.922,06** (trinta e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil novecentos e vinte e dois reais e seis centavos), conforme demonstrado na Planilha Orçamentária (Anexo I-A) Id. 3821274.

Nesse contexto, em vista do exposto e da informação contida no item 5 do Projeto Básico (ID nº. 3821270), abaixo citada, entende-se que o orçamento foi realizado nos ditames do art. 23, §2º da Lei nº. 14.133/2021 c/c o art. 27, I, do Decreto Estadual nº 54.884/2021:

"5.1.O valor total máximo estimado para a contratação do objeto é de R$ 33.287.922,06 (Trinta e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e vinte e dois reais e seis centavos, conforme demonstrado na Planilha Orçamentária (Anexo I-A) e nas Composições de Custos Unitários (Anexo I- B), que integram este Projeto Básico.

(...)

5.2.1.As Composições de Custos Unitários (ANEXO I-B), apresentadas para composição da Planilha Orçamentária (ANEXO I-A), foram elaboradas pela Diretoria de Engenharia e Arquitetura com base nos preços e serviços das tabelas do SINAPI – Caixa Econômica Federal, referência 06/2026 (tabela de junho/2026 publicada em julho/2026), e em composições próprias deste TJPE (denominadas composições "DEA" na coluna referência da planilha orçamentária).
5.2.2.As publicações do SINAPI apresentam uma única base de dados para todo o Estado do Pernambuco. Já as composições próprias contemplam serviços usuais das obras/serviços deste Tribunal, as quais foram elaboradas a partir da adaptação de serviços de tabelas de composições oficiais.
5.2.3.Para os serviços em que os valores de custos unitários de insumos ou serviços não estavam abrangidos pela Planilha SINAPI, foram utilizadas outras bases de dados oficiais, como ORSE-SE (data base 04/2026), DER-MG (data base 04/2026), SUDECAP/MG (data base 04/2026), GOINFRA/GO (data base 04/2026), DER-ES (data base 05/2026), SIURB-SP (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), SICRO-PE (data base 04/2026), SEOP-PA (data base 03/2026), SCO-RIO (data base 06/2026), AGESUL-MS (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), CAERN-RN (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), EMBASA-BA (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), EMOP-RJ (data base 06/2026), CPTM-SP (data base 04/2026), CDHU - OBRAS SP (data base 06/2026), CAESB-DF (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), FDE - EDUCACAO-SP (data base 01/2026 – atualizado pelo INCC), dentre outras, bem como a Tabela PINI (TCPO - data base 06/2026), Banco de Preços e pesquisa de mercado.

> 5.2.4.Assim, atesta-se que os valores contidos na Planilha Orçamentária encontram-se atualizados de acordo com os praticados no mercado para o ramo de engenharia e construção no Estado de Pernambuco”
>
> (...)

3.6.1. Da composição do orçamento referencial

Nas obras e serviços de engenharia, o orçamento referencial será obtido com base no valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme estabelecido no art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à composição do orçamento referencial, o art. 31 do Decreto Estadual nº 54.884/2023 estipula os elementos necessários:

> "Art. 31. O orçamento referencial será composto pelos seguintes documentos:
>
> I - planilha orçamentária;
>
> II - cronograma físico-financeiro;
>
> III - composições de preços unitários dos serviços que compõem o orçamento referencial quando o preço não for obtido diretamente de tabelas referenciais;
>
> IV - cotações/propostas de serviços passíveis de terceirização ou subcontratação, quando couber;
>
> V - Curva ABC dos serviços;
>
> VI - composição do BDI;
>
> VII - ART ou RRT quitada;
>
> VIII - memória de cálculo;
>
> IX - relatório fotográfico, quando couber;
>
> X - projetos e/ou croquis, quando não constantes do projeto básico;
>
> XI - termo de responsabilidade de utilização correta dos modelos e das tabelas de referências;
>
> XII - composição dos encargos sociais;
>
> XIII - composição de despesas fiscais e custos administrativos, quando couber; e
>
> XIV - declaração de compatibilidade de preço."

Diante dos elementos acima, passa-se à análise de alguns deles de forma específica.

a) Do cronograma físico-financeiro

O cronograma físico-financeiro corresponde ao desdobramento da obra ou do serviço de engenharia em etapas sucessivas de execução. Em cada fase, são indicadas as atividades a serem realizadas e os respectivos prazos, permitindo que, ao seu término, a Administração verifique o cumprimento das obrigações em conformidade com os projetos básico e executivo. A partir dessa verificação, cabe atestar as condições do que foi entregue pela contratada, seja para determinar eventuais ajustes e correções, seja para comunicar ao setor financeiro a possibilidade de adoção das providências necessárias ao pagamento da etapa concluída.

Nos itens 8.4.3 e 12.7 do PB, consta previsão de apresentação de cronograma físico-financeiro pela empresa, a ser aprovado pela DEA.

b) Da definição dos preços unitários e global dos serviços

A legislação exige que os elementos de composição dos custos dos serviços e obras de engenharia estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros. No mesmo sentido, está a Súmula TCU n° 258/2010:

> "Súmula TCU n° 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas."

A decomposição dos custos unitários é passo essencial, portanto, para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Orientação Normativa AGU n° 5/2009 e Súmula TCU n° 259.

Nos Ids 3821274 e 3821280, consta o detalhamento dos preços unitários e global.

c) Da curva ABC dos serviços

A curva ABC é uma ferramenta que classifica os insumos e serviços em três categorias (A, B e C) de acordo com seu impacto no valor total da contratação.

A relevância da curva ABC no controle prévio de legalidade desdobra-se em dois eixos fundamentais: a definição das parcelas de maior relevância para habilitação técnica e os critérios de aceitabilidade de preços e prevenção ao jogo de planilha.

Conforme o art. 67, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, as exigências de qualificação técnica devem restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto.

No presente certame, restou informado que os itens exigidos em sede de atestado de capacidade técnica (item 6.2.11 do PB) estão contemplados na **faixa A** da Curva ABC.

Recomenda-se, por oportuno, que sejam indicados os demais serviços/itens que compõem a Curva ABC, conforme consta da planilha Id. 3821315.

d) Da composição dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI

A precificação dos serviços de engenharia objeto desta análise inclui o percentual de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), destinado a cobrir as despesas que não se identificam diretamente com a execução física da obra ou serviço, mas que são indispensáveis para a viabilidade do contrato.

No que tange ao BDI, o art. 33 do Decreto Estadual determina que deve ser composto dos elementos descritos no § 1º a seguir transcrito:

> "Art. 33. As obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura a serem contratados e executados terão seus preços máximos definidos por meio da somatória do custo direto, orçado pelo órgão licitante, com o valor acrescido do BDI.
>
> § 1º O preço máximo será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:
>
> **I - taxa de rateio da administração central;**
>
> **II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística, em especial aqueles mencionados no §2º, que oneram a contratada;**
>
> **III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;**
>
> **IV - taxa de despesas financeiras; e**
>
> **V - taxa de lucro."**

Dessa forma, o BDI apresentado (Id. 3821287) atende aos requisitos de transparência e economicidade, permitindo a aferição objetiva da vantagem da futura contratação.

e) Da ART ou RRT dos profissionais responsáveis pelo orçamento

O art. 31 do Decreto Estadual nº 54.884/2023 impõe que o orçamento-base da licitação seja acompanhado da ART dos profissionais orçamentistas, acompanhada de declaração de compatibilidade de quantitativos e custos.

No caso, se verifica ART referente aos orçamentos da licitação no SEI correlacionado 00047278-76.2023.8.17.8017.

Observa-se, portanto, que houve atendimento dos comandos legais relativos ao orçamento referencial da licitação.

3.7 Da licitação – Da modalidade, do critério de julgamento e do modo de disputa

Por determinação do constituinte originário, consagrada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a licitação constitui regra para a contratação de obras e serviços, bem como para a realização de compras e alienações pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em consonância com o comando constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 11, os objetivos do processo licitatório:

> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
>
> I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
>
> II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
>
> III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
>
> IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Em seu art. 2º, a lei estabeleceu sua esfera de aplicação:

> Art. 2º Esta Lei aplica-se a:
>
> I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;
>
> II - compra, inclusive por encomenda;
>
> III - locação;
>
> IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;
>
> V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;
>
> VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;
>
> VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Cumpre registrar, quanto à modalidade de licitação, que a concorrência pode ser utilizada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia:

> "Art. 28. São modalidades de licitação:
>
> [...]
>
> II - concorrência;
>
> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:
>
> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, **adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado**.
>
> Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, **exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei**."

Assim, restou comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, ante a classificação do objeto, atendendo aos requisitos do art. 6º, XXI, alínea "a", e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021:

No que se refere ao critério de julgamento, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos elenca, no art. 33, as seguintes possibilidades: menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance e maior retorno econômico, devendo a Administração escolher aquele mais adequado à natureza e aos objetivos da contratação.

No caso em exame, a modalidade escolhida foi a **concorrência**, com critério de julgamento do **menor preço**, em conformidade com o art. 34 da Lei nº 14.133/2021, que determina a seleção da proposta que represente o menor dispêndio para a Administração, observados os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital, podendo ser considerados, quando mensuráveis, custos indiretos relacionados ao ciclo de vida do objeto.

Por fim, no que toca ao modo de disputa, o art. 56 da Lei nº 14.133/2021 prevê as formas **aberta** e **fechada**, admitida sua utilização isolada ou combinada, ressalvadas as vedações legais:

> "Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
>
> I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
>
> II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.
>
> § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.
>
> § 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço."

No presente caso, o modo de disputa a ser adotado será o **aberto**, conforme disposto no item 9.7 do Edital.

Diante do exposto, verifica-se que a escolha da modalidade licitatória, do critério de julgamento e do modo de disputa encontra-se em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Em sendo o objeto do certame a contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia civil, **entende-se a eleição da modalidade em questão se mostra acertada**.

3.8 Edital e anexos:

O edital é documento obrigatório para todos os processos licitatórios e tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento do certame e à futura contratação.

Conforme art. 25 da Lei nº. 14.133/2021, é imprescindível que o edital discipline regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Particularmente quanto as regras aplicáveis à habilitação, à desclassificação e ao desempate (inseridos na etapa de julgamento das propostas), aos recursos, as penalidades, à fiscalização e à gestão, a literalidade da lei geral não permite maior inovação ou

acréscimo ao disciplinamento que se predica, de forma que essa Unidade consultiva está limitada a verificar se cada item foi regulamentado em harmonia aos artigos correspondentes.

Exigência legal	Edital (Id 3864077)
Objeto (art. 25, caput)	Item 1
Condições de participação e vedações (art. 25, caput)	Item 5.2
Pedidos de esclarecimentos e impugnações (art. 25, caput)	Item 6
Forma de apresentação da proposta inicial (art. 25, caput)	Item 7
Abertura e processamento da licitação (art. 25, caput)	Item 8
Fase de lances e negociação (art. 25, caput)	Itens 9, 11
Análise da proposta (art. 25, caput)	Item 13
Julgamento (art. 25, caput)	Item 15
Habilitação (art. 25, caput c/c arts. 62/70)	Item 14
Declaração da licitante vencedora (art. 25, caput)	Item 17
Recursos (art. 25, caput c/c arts. 164/168)	Item 18
Penalidades (art. 25, caput c/c arts. 155/163)	Item 22
Fiscalização e gestão (art. 25, caput c/c art. 171)	Ausente
Entrega (art. 25, caput c/c art. 140)	Ausente
Condições de pagamento (art. 25, caput c/c arts. 142/146)	Item 21
Reajuste (art. 25, § 7º)	Item 21.7
Desclassificação (art. 59)	Itens 8.4 e 15.2
Desempate (art. 60)	Item 10
Despesas e recursos orçamentários (art. 25, caput)	Item 2

No caso dos autos, o Edital (ID 3864077) observou os requisitos legais obrigatórios acima apontados. Contudo, há necessidade de ajuste dos pontos constantes no item 4 deste opinativo.

3.9. Da minuta contratual

O contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se constitui acordo de vontade para a formação de vínculo e estipulações de obrigações recíprocas.

Os contratos de que trata a Lei nº 14.133/2021 regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, nos termos do art. 89, da Lei 14.133/2023:

> "Art. 89 - Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."

Entretanto, a Lei 14.133/2021, em seu art. 95, flexibiliza a exigência do instrumento de contrato na dispensa de licitação em razão do valor, prevendo a possibilidade de o instrumento ser substituído por outro hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

> "Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta- contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor."

Como se depreende da leitura do dispositivo acima, a substituição do contrato por outro instrumento hábil é faculdade da Administração.

No processo em questão, como se trata de procedimento de licitação para contratação de empresa para executar obra de engenharia, há a necessidade de formalizar o negócio através de instrumento contratual, por envolver diferentes prazos de recebimento provisório e definitivo passíveis de prorrogação.

Nesse ponto, seguindo os termos do instrumento convocatório, o contrato que deriva da licitação deve apontar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo licitatório ou da contratação direta (art. 89, §1ª) e estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes (art. 89, §2º).

Exigência legal (art. 92)	Minuta contratual (ID nº. 3857272)
I - o objeto e seus elementos característicos;	Presente
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;	Presente
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Presente
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	Presente
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	Presente
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;	Presente
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Presente
VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Presente
IX - a matriz de risco, quando for o caso;	Ausente
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;	Presente
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Presente
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;	Presente
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	Presente
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Presente
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Não se aplica
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;	Presente
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;	Presente
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;	Presente
XIX - os casos de extinção.	Presente
§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses: (...)	Presente
§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.	Presente
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do	Presente

orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.	

Não obstante o fato de a minuta contratual conter, de forma majoritária, as cláusulas exigidas pela lei, sugere-se o ajuste de alguns itens, conforme apontamentos constantes do **item 4** deste opinativo.

4. Da consolidação dos ajustes sugeridos

Diante do exposto, a fim de manter a regularidade do presente procedimento, recomenda-se o prosseguimento ao saneamento dos seguintes pontos:

a) Instrução/providências prévias:

- Recomenda-se a juntada escritura pública de doação do terreno ao TJPE;

- Recomenda-se a juntada do licenciamento ambiental nos termos do art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133/2021

- Recomenda-se a juntada das Arts do Projeto Básico (Id. 3821270) e do Projeto de Arquitetura (Id. 3824766);

- Na pág. 140 do Caderno de Especificações Técnicas (id. 3821304) há disposição sobre a forma de pagamento da administração local da obra, que não está muito clara, devendo estar de acordo com o entendimento do TCU de que *"em obras públicas os pagamentos da administração local devem ser proporcionais ao avanço financeiro e físico do contrato, vedando a fixação de valores mensais fixos desvinculados da execução real para evitar antecipação irregular de despesas."* (Acórdão nº 456/2026-TCU-Plenário). Nesse sentido, o TR da SAD/PE dispõe da seguinte forma:

> "*12.9 Quanto ao pagamento dos itens de Administração Local e Manutenção do Canteiro de Obras, constantes na planilha de preços e no cronograma físico financeiro:*
> *12.8.1 Somente serão atestados se constatada a produtividade com o faturamento de outros serviços da planilha, vedado o faturamento de forma isolada ou exclusiva de quaisquer destes dois itens, em conjunto ou separadamente.*
> *12.8.2 O pagamento dos referidos itens será realizado proporcionalmente ao verificado na execução financeira realizada na obra, mantendo-se inalterado o valor total previsto.*
> *12.9 Os pagamentos dos valores relativos à mobilização e desmobilização serão liberados pela Fiscalização, quando devidamente comprovadas as distâncias efetivamente percorridas pelos equipamentos/veículos a serem utilizados na obra, estando limitados aos valores máximos estabelecidos no orçamento*."

b) ETP:

- Ao longo do ETP (exemplo: Introdução, itens 1, 3, 5, 8) faz-se referência tanto a serviço quanto à obra. Nesse sentido, recomenda-se a correta caracterização do objeto, conforme definições técnicas, indicando se consiste em reforma ou obra de engenharia, o que tem repercussões para fins de execução contratual, a exemplo de alterações;

- Item 6 - complementar as informações acerca do valor estimado com a indicação da memória de cálculo, especificando as obras realizadas pelo TJPE que foram levadas em consideração para se chegar ao valor indicado;

- Análise de Riscos - contempla número reduzido de eventos, de modo que se sugere um maior detalhamento, inclusive porque existe, por exemplo, estrutura de fundação já construída por terceiro, cujos riscos precisam ser avaliados. Sugere-se, inclusive, que se avalie a pertinência de elaboração de Matriz de Riscos (cláusula contratual que não se confunde com a análise de riscos do ETP), nos termos do art. 22 da Lei nº 14.133/2021, embora não seja providência obrigatória no presente caso.

c) Projeto Básico:

- Ao longo do PB, o objeto é tratado como obra, ora como serviço. Diante da divergência, recomenda-se a uniformização;

- Acostar a estes autos os Anexos I-O ao I-V do Projeto Básico, que atualmente encontram-se apenas no SEI nº 00047278-76.2023.8.17.8017;

- Justificar a aquisição de equipamentos e mobiliários na presente obra, considerando o que dispõe o art. 15, Parágrafo único, da Resolução CNJ nº 652/2025:

> "Art. 15. A aquisição de equipamentos e mobiliário necessários à utilização da obra deverá ocorrer por licitação separada, salvo quando técnica e economicamente inviável, nos termos do Art. 40, §§2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021.
>
> Parágrafo único. Poderão ser incluídos na licitação da obra os equipamentos que fizerem parte da sua estrutura essencial ou composição necessária, desde que justificados por parecer técnico e aprovados pela autoridade competente, observadas as hipóteses do art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021." (g.n.)

- Item 3.3 - recomenda-se o ajuste da redação a fim de se observar o disposto no art. 4º da Lei nº 14.133/2021:

> "Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> **§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:**

> **[...]**
>
> **II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.**" (g.n)

- Item 6.3.1 - verificar a pertinência do item "b", considerando que o Fórum não está em funcionamento no local;

- Item 12.40 - suprimir a palavra "caução" para não confundir com a espécie de garantia.

d) Edital:

- Incluir no objeto a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor;

- Recomenda-se ajustar o fundamento legal na planilha com os dados gerais acerca da licitação, tendo em vista que não se trata de pregão eletrônico, e sim concorrência;

- Recomenda-se incluir disposição acerca das atribuições do(a) agente de contratação e da autoridade competente;

- Sugere-se incluir disposições a fim de referenciar, no Edital, que as disposições acerca da fiscalização e gestão, bem como entrega e recebimento do objeto encontram-se previstas na Minuta Contratual anexa (Cláusulas Décima Quinta e Décima Nova, respectivamente);

- Item 21.2 - inserir o marco para contagem do prazo de pagamento.

e) Minuta Contratual:

- Cláusula Quarta – incluir disposição acerca da necessidade de atesto da Nota Fiscal;

- Itens 6.1 e 6.2 - ajustar conforme item 13 do PB;

- Item 7.1 - ajustar a base de cálculo da garantia, a fim de guardar compatibilidade com o objeto, pelo que se sugere a exclusão do termo "anual";

- Cláusula Décima Segunda - Incluir dentre as obrigações da Contratada:

> - Guardar sigilo sobre todas as informações obtidas em decorrência da execução do CONTRATO e cumprir a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenha acesso em razão do certame ou do contrato administrativo, independentemente de declaração ou de aceitação expressa;

- Complementar a cláusula anticorrupção (Vigésima):

> "(...)
> 20.7. ... suborno ou corrupção.
> 20.8. A comprovada violação de qualquer das obrigações previstas nesta cláusula é causa para a rescisão unilateral deste CONTRATO, sem prejuízo da cobrança das perdas e danos causados à parte inocente."

5. Conclusão:

Pelo exposto, a par dos dispositivos invocados, **opino** pelo prosseguimento do certame, **observando-se as recomendações constantes do item 4 deste opinativo**, cabendo à unidade responsável observar o art. 54 da Lei 14.133/2021, que determina a publicidade do Edital de licitação mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sem prejuízo da publicação de extrato do Edital no DJe e jornal diário de grande circulação (art. 54, §1º).

Cumpre esclarecer, por fim, que foram analisados tão somente os aspectos jurídicos, não tendo sido objeto de apreciação desta Consultoria Jurídica o mérito da contratação e os aspectos técnicos, financeiros, econômicos e administrativos dos serviços pretendidos.

É o parecer, que submeto à ratificação e à apreciação superior.

Documento assinado eletronicamente por **CLICIA LEITE LEUCHTENBERG**, **ASSESSOR JURIDICO/PJC-II**, em 24/08/2026, às 13:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **MARIA GABRIELA GUIMARAES RAPOSO**, **ASSESSOR JURIDICO/PJC-II**, em 24/08/2026, às 14:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **MARCELLA TEIXEIRA DE CARVALHO NOVAIS GONDIM**, **CONSULTOR JURIDICO ADJUNTO/PJC**, em 24/08/2026, às 14:09, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME CARVALHEIRA TILDES GUIMARAES**, **CONSULTOR JURIDICO/SPJC**, em 24/08/2026, às 14:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.tjpe.jus.br/sei/autenticidade informando o código verificador **3868400** e o código CRC **6DCC2CF0**.