



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 876/2024/ASSEJUR/CPL/SAD/PMCG

CONCORRÊNCIA Nº 9.8.007/2024

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 517/2024

ORIGEM: SECRETARIA DE OBRAS - SECOB

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DO PARQUE LINEAR RAMADINHA, REDE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA BACIA III BODOCONGÓ, CRECHE PADRÃO FNDE E CAMPO DE FUTEBOL EM CAMPINA GRANDE - PB.

VALOR GLOBAL: R\$ 10.270.204,76 (DEZ MILHÕES, DUZENTOS E SETENTA MIL, DUZENTOS E QUATRO REAIS E SETENTA E SEIS CENTAVOS)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇO DE ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APPLICÁVEL: LEI Nº 14.133/21. LEI COMPLEMENTAR 123/2016. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. POSSIBILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO PRESENTE PROCESSO COM RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

## PARECER JURÍDICO

### I – RELATÓRIO

1. Considerando a análise do processo e dos dispositivos legais aplicáveis, vem ao exame desta Assessoria Jurídica a possibilidade de abertura do processo licitatório para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DO PARQUE LINEAR RAMADINHA, REDE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA BACIA III BODOCONGÓ, CRECHE PADRÃO FNDE E CAMPO DE FUTEBOL EM CAMPINA GRANDE - PB<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Despacho 10- 517/2024 – Minuta do edital.



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
ASSESSORIA JURÍDICA

2. Nesse caminho, por intermédio do Processo Licitatório (517/2024), o Assessor Técnico da SECOB, encaminhou à Central de Compras do Município, os documentos referentes a intenção, sendo estes:
  - a) Documento de oficialização da demanda;
  - b) Ofício de autorização (Proc. Administrativo 1- 201/2024);
  - c) Estudo técnico preliminar;
  - d) Mapa de risco;
  - e) Projeto Básico;
  - f) Projeto executivo;
  - g) Memorial descritivo;
  - h) Cronograma físico;
  - i) Planilha BDI;
  - j) Tabela SINAPI;
  - k) Plantas arquitetônicas;
  - l) Resumo orçamentário;
  - m) Nota técnica.

Após alguns trâmites procedimentais, a assessoria técnica da SECOB encaminhou o presente processo licitatório, visando análise jurídica e parecer. **Por oportuno, ressalto que não cabe a Assessoria Jurídica auditar os procedimentos técnicos elaborados pelos Agentes Competentes**, sobre os quais recaem a responsabilidade sobre os atos praticados.

3. Esses são os fatos iniciais a considerar, passo a apreciação jurídica.

## II – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC)<sup>2</sup>.

5. Como se pode observar do dispositivo legal, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não

<sup>2</sup> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

6. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7**

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

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

10. Esses são os fatos a serem considerados, em seguida, exara-se o opinativo.

**III – FASE PREPARATÓRIA**



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

**III a. Do tipo de licitação**

11. De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as 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.
12. Nos casos de obras e serviços comuns de engenharia, conforme o art. 29 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve ser adotada a **modalidade concorrência**, e esta segue o rito procedural comum do pregão a que se refere o art. 17 da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedural 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.

13. Na nova lei de licitações, a Lei 14.133/21, não define a modalidade de licitação pelo valor do futuro contrato. Abandona-se o critério econômico para adotar-se o critério do objeto. Dessa forma, o artigo 6º, XXXVIII ao definir a concorrência indica quando será utilizada:

**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:

- a) **menor preço;**
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

14. Em sumária síntese, utilizar-se-á a concorrência para bens e serviços que não sejam os comuns (para esses adota-se o pregão), **para obras, e para serviços de engenharia** em qualquer de suas categorias. Nada mais.
15. Os bens e serviços especiais, nos termos da lei, apresentam uma classificação residual. Com efeito, tudo que não se classificar como comum (inciso XIII do artigo 6º), será considerado especial<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> art.6º, ...XIV – bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

16. Da mesma forma são especiais, para a finalidade de enquadramento da modalidade, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, previstos no inciso XVIII do artigo 6º, para os quais, quando licitados, vez que há a hipótese de serem contratados diretamente (artigo 74, III), deve-se adotar a concorrência, destacadamente pelo critério de técnica e preço (art. 36).
17. **As obras, por sua vez, serão licitadas sempre por intermédio da concorrência.** Por obras, nos termos do artigo 6º, XII, entende-se 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 harmônico 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 definição de obra, carrega a ideia de inovação no espaço físico, de alteração das características originais, portanto de transformação do que já existia.
18. Também deve-se licitar por concorrência a execução de serviços especiais de engenharia, **podendo ser adotada também para os serviços comuns de engenharia.** Segue a definição de ambos, estabelecidas pelo artigo 6º, XXI:

Art.6º, ...XXI – serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

- a) **serviço comum de engenharia:** todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
- b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

O parágrafo único do artigo 29, ao excluir as hipóteses de aplicação do pregão é quem autoriza a adoção deste para licitar serviços de engenharia comuns. Com isso, poderá ser escolhido livremente uma das duas modalidades, a concorrência ou o pregão.

19. Finalmente, a definição da modalidade da concorrência, além de estabelecer os objetos destinados à sua adoção, fixa também os critérios de julgamento que poderão ser adotados,



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

permitindo o menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico, e o maior desconto. No caso em análise, a equipe da fase interna concluiu pela adoção da modalidade concorrência, com o critério de julgamento pelo menor preço, restando indubitável que a escolha se mostra adequada para atender a vantajosidade e o caráter competitivo do certame.

**III b. Do projeto básico**

20. Exigência da Lei 14.133/21<sup>4</sup>, o projeto básico é um documento fundamental em uma licitação na modalidade concorrência para contratação de empresa de engenharia. Ele é elaborado pela administração pública e tem como objetivo detalhar as especificações técnicas e os requisitos necessários para a execução da obra ou serviço.
21. Esse projeto, deve conter todas as informações necessárias para que as empresas interessadas possam elaborar suas propostas de maneira adequada. Isso inclui a descrição completa do objeto da licitação, a definição dos prazos de execução, o orçamento estimado, a identificação dos materiais e equipamentos a serem utilizados, as especificações técnicas, entre outros aspectos relevantes.
22. É importante ressaltar que o projeto básico deve ser elaborado com fundamento em estudos e levantamentos técnicos prévios, a fim de garantir a sua viabilidade técnica e econômica. Além disso, ele deve ser atualizado sempre que necessário, a fim de contemplar eventuais mudanças no escopo da obra ou serviço.
23. Na fase de julgamento das propostas, o projeto básico é utilizado como critério de avaliação técnica, uma vez que permite verificar se as empresas apresentaram soluções compatíveis com as exigências estabelecidas. Além disso, o projeto básico também é utilizado como base para a elaboração do contrato entre a administração pública e a empresa vencedora da licitação.

---

<sup>4</sup> Lei 14.133/21, 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:



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

24. No caso em comento, percebe-se a existência do projeto básico, devidamente autorizada pela Autoridade Competente, conforme preceitua a Lei de Licitações e Contratos e é demonstrado pela a existência do Ofício de Autorização.

25. Sobre a regularidade de seus itens, trago a baila a divergência identificada entre o prazo estabelecido no item do projeto básico, com o que está posto no contrato, senão vejamos:

Projeto Básico	Contrato
1.3. O prazo de vigência da contratação é de 14 (catorze) meses contados a partir da assinatura da ordem de serviço, prorrogável por até 14 (catorze) meses, <b>na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.</b>	2.1. O prazo de vigência da contratação é de 14 (quatorze) meses contados a partir da assinatura da ordem de serviço, prorrogável por até 14 (quatorze) meses <b>na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.</b>

26. A Lei nº 14.133/21 incumbe ao edital a tarefa de estabelecer o prazo de duração do contrato, mas não deixa de advertir a Administração para a observância, a cada exercício financeiro, da disponibilidade de créditos orçamentários, admitindo que a duração do contrato possa ultrapassar um exercício financeiro.

27. Recorde-se que, em sua origem histórica, a atividade licitatória e contratual da Administração sempre foi considerada matéria de direito financeiro, exatamente porque o ente público não pode contratar despesas sem contar com recursos orçamentários, e estes são previstos a cada exercício anual, ao que se extrai, hoje, do art. 165 da Constituição da República. E o art. 167 veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" (inciso II).

**28. Dito isto, uma vez identificada a discrepância na fundamentação entre o prazo estipulado no Projeto Básico e o estabelecido no contrato, faz-se necessário que a Secretaria demandante, levando em consideração o objeto e a sua complexidade técnica, faça constar a mesma fundamentação relativa ao prazo contratual.**

29. Apenas para contribuir, saliento que o artigo 106 da Lei 14.133/21 refere-se a serviços contínuos e, neste caso, caberá ao Ordenador de Despesas atestar os seguintes pontos:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

30. Continuando a análise do projeto básico, o item (4.4)<sup>5</sup> apresenta a necessidade de vistoria ao local das obras e considera imprescindível a sua realização. Friso que, tal disposição deve ser interpretada com razoabilidade para evitar a imposição de custos desnecessários aos licitantes e, por conseguinte, restringir o caráter competitivo da licitação.
31. Nesse passo, entende-se que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível para a perfeita compreensão do objeto **e com a necessária justificativa**<sup>6</sup> da Administração nos autos do processo licitatório, **podendo ser substituída** pela apresentação de declaração de preposto da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto. A visita deve ser compreendida como direito subjetivo da empresa licitante, não como obrigação imposta pela Administração.
32. Sobre esse tema, a Corte de Contas, em recentes julgados, a exemplo dos Acórdão 893/2019-TCU-Plenário e 1166/2020-TCU-Plenário (envolvendo entidades do Sistema 'S'), manifestou-se contra a obrigatoriedade de apresentação de atestado de visita técnica para fins de habilitação, sem justificativa adequada **ou** a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica obrigatória por declaração formal do responsável técnico sobre o pleno conhecimento do objeto, conforme excerto transcritos, a seguir:

(…)

9.1. A mera alegação de que as características específicas nos ambientes das Unidades da Entidade são amplamente divergentes entre si, 'fazendo-se necessária a exigência de vistoria para que os licitantes conheçam tais especificidades e não venham a alegar futuramente incapacidade de execução por desconhecimento acerca delas e solicitem revisão dos preços ainda no início do contrato' não pode ser aceita diante do fato de que isso faz parte de qualquer entidade que tenha suas unidades espalhadas geograficamente, envolvendo os mais variados tipos de prestação de serviços, não sendo motivo suficiente a justificar a adoção de uma medida que possa comprometer o caráter competitivo do certame.

---

<sup>5</sup> 4.4. A avaliação prévia do local de execução dos serviços é **imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado**, sendo assegurado ao interessado o direito de realização de vistoria prévia, acompanhado por servidor designado para esse fim, de segunda à sexta-feira, das 08 horas às 11 horas, e das 13 horas às 17 horas devendo o agendamento [obras@campinagrande.pb.gov.br](mailto:obras@campinagrande.pb.gov.br).

<sup>6</sup> Acórdão 170/2018 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

9.2. Ademais, observe-se que tanto um atestado de vistoria técnica in loco quanto uma declaração do responsável técnico da empresa licitante de que possui pleno conhecimento do objeto da licitação são suficientes para impedir que uma licitante, se contratada, venha futuramente alegar incapacidade de execução contratual por desconhecimento acerca das especificidades dos locais onde os serviços serão prestados.

33. In casus, temos o item (4.7) do Projeto Básico, o qual, confere às licitantes a possibilidade de apresentação de declaração formal, afirmando o conhecimento pleno das condições, vejamos:

4.7. Caso o licitante opte por não realizar a vistoria, **deverá prestar declaração formal assinada pelo responsável técnico** do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.

34. Assim, tendo em vista que a Secretaria Demandante considera a visita técnica como sendo imprescindível, mas confere a possibilidade de apresentação de declaração de conhecimento, tornando o ato **facultativo às empresas licitantes**, considero possível a manutenção do item, sobretudo por se tratar de decisão com fundamento em conhecimentos técnicos.

35. Com base nas informações apresentadas, é possível concluir que o Projeto Básico encaminhado pela Secretaria interessada apresenta uma descrição detalhada do objeto a ser contratado<sup>7</sup>, com especificações técnicas claras e precisas, além de indicar as normas aplicáveis e os critérios de aceitação dos produtos ou serviços a serem entregues.

### III c. Do valor do certame

36. O preço de referência é um valor estabelecido pela Administração Pública como um parâmetro para o julgamento de propostas em licitações. Sua importância é inquestionável, pois permite que a Administração possa avaliar as propostas apresentadas pelos licitantes de

---

<sup>7</sup> TCU - SÚMULA N° 177 A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. Fundamento legal: Constituição, arts. 70, §§ 1º, 3º e 4º, e 72, § 5º - Decreto-lei nº 199, de 25/02/67, arts. 31, I, II e V, 37 e 40, I - Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, arts. 125, 126 e 130, V, VI e VII. Precedentes:

- Proc. nº 035.495/81, Sessão de 17/11/81, Ata nº 86/81, "in" DOU de 11/12/81, pág. 23.590

- Proc. nº 022.788/82, Sessão de 23/09/82, Ata nº 72/82, Anexo III, "in" DOU de 20/10/82, págs. 19.682, 19.694 e 19.695



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
ASSESSORIA JURÍDICA

forma objetiva e justa, garantindo a obtenção do melhor custo-benefício para a contratação de bens ou serviços.

37. A fixação do preço de referência deve ser realizada com base em critérios técnicos e estudos de mercado, a fim de que o valor estipulado reflita a realidade do setor e não inviabilize a competição entre os licitantes. Além disso, o preço de referência deve ser divulgado previamente aos participantes da licitação, permitindo que estes possam avaliar a viabilidade de apresentação de suas propostas.

No presente caso, conforme já apresentado alhures, o valor sugerido para o certame, com composições referenciadas no edital é de R\$ 10.270.204,76 (Dez milhões, duzentos e setenta mil, duzentos e quatro reais e setenta e seis centavos).

38. Nos autos, encontram-se as planilhas de quantitativos, as plantas referentes à obra e, com relação a dotação orçamentária, o item 2 do Edital sugere:

**2. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

2.1. A definição da ficha orçamentária na qual serão alocadas as despesas decorrentes da presente contratação, que correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento Geral do município, será estabelecida no contrato a ser celebrado entre a contratante e a contratada

2.2. O valor total estimado para esta licitação é de R\$ 10.270.204,76 (Dez milhões, duzentos e setenta mil, duzentos e quatro reais e setenta e seis centavos), conforme detalhamento constante da planilha orçamentária.

39. A fase interna da licitação destina-se, segundo observa Marçal Justen Filho<sup>8</sup> a:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (**inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários**);
- c) determinar a prática de prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos etc.);
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- e) verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

<sup>8</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos, 5 edição, dialética, pag. 348.



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
ASSESSORIA JURÍDICA

40. Nesses termos, dentre outros aspectos, será nessa fase que antecede a divulgação do instrumento convocatório da licitação que deverão definir-se os gastos a serem realizados por ocasião da execução do contrato de obra, compra ou serviço.
41. Isto obrigará o administrador a considerar, antes da realização de qualquer licitação que gere ônus para o poder público, as inúmeras alterações introduzidas em nosso ordenamento jurídico pela Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF.
42. Sobre a LRF, o art. 15 dispõe, em primeiro lugar, que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto em seus artigos 16 e 17.
43. Nesses termos, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhado de:
- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
44. Ou seja, além da estimativa do impacto financeiro-orçamentário, deverá constar nos autos do processo de licitação ou de contratação direta a declaração do ordenador de despesa<sup>9</sup>, de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ou seja, a declaração será apenas o ato que vinculará o ordenador de despesa à estimativa de impacto financeiro-orçamentário, imputando-lhe, consequentemente, responsabilidade pessoal.
45. **Percebe-se que, no caso em análise, conforme consta no item (2.1) do edital, o entendimento da Secretaria Demandante é que a definição da ficha orçamentária apenas será concebida no momento da contratação. Data Vênia, entendo que a Secretaria interessada deve apresentar, ainda antes da publicação, a indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato.**

---

<sup>9</sup> "autoridade de cujos atos resultem a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos" (conforme dispõe o art. 80, § 1º, do Decreto-lei 200/64)



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

46. Além disso, a declaração do Ordenador de Despesas de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

III d. Do reajuste de preços como cláusula necessária dos contratos administrativos

47. Consoante precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos consiste na “relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá.”<sup>10</sup>

48. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato, portanto, é a justa correlação entre todos os encargos que o particular terá com a prestação assumida e a sua remuneração por este serviço. E quaisquer alterações incidentes nos encargos do particular devem ser analisadas e, caso influenciem efetivamente na equação econômico-financeira do ajuste, devem importar na recomposição de seu equilíbrio original, já que a Constituição Federal de 1988 assegura a sua manutenção:

“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.” (grifou-se).”

49. Assim, a atualização do valor do contrato, quando devida, é um direito do contratado que não pode ser afastado, pois visa justamente manter as condições efetivas da proposta. Nesse sentido, vale destacar orientação do Tribunal de Contas da União:

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 642.



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

“Equilíbrio econômico-financeiro, assegurado pela Constituição Federal, consiste na manutenção das condições de pagamento estabelecidas inicialmente no contrato, de maneira que se mantenha estável a relação entre as obrigações do contratado e a justa retribuição da Administração pelo fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço.”<sup>11</sup>

**“Sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos, mantenha estrita observância ao equilíbrio dos preços fixados no Contrato (...) em relação à vantagem originalmente ofertada pela empresa vencedora, de forma a evitar que, por meio de termos aditivos futuros, o acréscimo de itens com preços supervalorizados ou eventualmente a supressão ou a modificação de itens com preços depreciados viole princípios administrativos.”<sup>12</sup> (grifou-se)**

50. Diante disso, para que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido durante todo o período de execução do contrato, o ordenamento jurídico prevê instrumentos específicos para tal finalidade. Trata-se do reajuste, da repactuação<sup>13</sup> e da revisão (também denominada pela doutrina e jurisprudência como realinhamento, recomposição ou reequilíbrio de preços).

51. Marçal Justen<sup>14</sup> Filho diferencia o reajuste da revisão nos seguintes termos:

“É necessário distinguir, portanto, os conceitos de reajuste e recomposição de preços. Sob um certo ângulo, esta última expressão indica gênero, de que aquela configura espécie. A recomposição de preços é o procedimento destinado a avaliar a ocorrência de evento que afeta a equação econômico-financeira do contrato e promove adequação das cláusulas contratuais aos parâmetros necessários para recompor o equilíbrio original. Já o reajuste é procedimento automático, em que a recomposição se produz sempre que ocorra a variação de certos índices, independente de averiguação efetiva do desequilíbrio. Aprofundando os conceitos, o reajuste é consequência de uma espécie de presunção absoluta de desequilíbrio. Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a

---

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 811.

<sup>12</sup> TCU. Acórdão 1.245/2004. Plenário.

<sup>13</sup> Utilizada no âmbito da Administração Pública Federal como espécie de reajuste para contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, de acordo com o Decreto Federal 2271/1997 e IN 02/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 748.



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

comprovação de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela.

O que se afirma é a garantia constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. Deve reputar-se que, ocorrendo elevação de custos não retratada pelo índice de atualização ou de reajuste adotado contratualmente, o particular tem direito à recomposição de preços.”

52. Neste sentido, mesmo referenciando a antiga lei de licitações, o entendimento jurisprudencial do julgado que ora transcrevo:

“(...) o reajuste objetiva compensar os efeitos da desvalorização da moeda nos custos de produção ou dos insumos utilizados, reposicionando os valores reais originais pactuados. Como se relaciona a fatores previstos antecipadamente, as partes estabelecem já nos termos do contrato, o critério para promover esse reequilíbrio (...)

Por outro lado, a revisão destina-se a corrigir distorções geradas por ocorrências imprevisíveis ou previsíveis com consequências inestimáveis. Nasce de acordo entre as partes, iniciado a partir de solicitação realizada por um dos contratantes, o qual deve demonstrar a onerosidade excessiva originada pelos acontecimentos supervenientes. Esse instrumento consta do art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993 (...)”<sup>15</sup>

53. O reajuste de preços, então, é a atualização do valor inicialmente avençado, em face de alterações no mercado econômico que acabam repercutindo no contrato. É a atualização do valor do contrato, um ajuste dos pagamentos pela variação dos custos de produção ou dos preços dos insumos (materia-prima) utilizados no objeto do contrato.

54. No caso em comento, em respeito ao inciso V, artigo 92 da 14.133/21<sup>16</sup>, a equipe que elaborou a fase interna indicou na cláusula (7) do contrato, as orientações pertinentes ao reajuste.

55. Importante deixar evidenciado que não se aplica o reajuste de valores quando a contratada der causa a descumprimentos contratuais que resultem na necessidade de reajuste, vejamos<sup>17</sup>:

<sup>15</sup> TCU. Acórdão 1246/2012. Primeira Câmara.

<sup>16</sup> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: ... 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;

<sup>17</sup> ACÓRDÃO TCU Nº 1.829/2007-PLENÁRIO



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

**“...Se o prazo original fosse cumprido pela empresa contratada, não haveria falar em reajuste de valores. A justificativa apresentada pela empresa pode, em tese, afastar a apenação prevista na cláusula oitava do instrumento de contrato, mas não possui o condão de obrigar a Chesf a arcar com esse reajuste. Assim, remanesce o pagamento injustificado de reajuste de preço, motivo por que acolho a proposta de formação de apartado de tomada de contas especial, com o intuito de citar os responsáveis para que recolham o valor devido ou apresentem alegações de defesa, na forma discriminada pela Unidade Técnica no relatório precedente.” (g. n.)**

**“Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a empresa não faz jus à revisão do valor contratado; e nem, imediatamente, à diliação do prazo.” (g. n.)**

56. Neste sentido, tendo em vista que o contrato detalha os procedimentos para o reajuste, inclusive indicando quando não é cabível (7.9), entendo satisfeita esta exigência.

#### **IV – DO EDITAL**

57. A elaboração do edital de uma licitação é um processo complexo que exige a observância de diversos requisitos legais e técnicos para garantir a competitividade, a transparência e a eficiência do certame. Nesse sentido, é fundamental que o edital seja elaborado de forma clara, objetiva e completa, de modo a evitar qualquer possibilidade de dúvida ou ambiguidade que possa comprometer o resultado da licitação.
58. Edital “é o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação<sup>18</sup>. Costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório...”.
59. Ademais, trata-se o edital de norma síntese de toda principiologia envolvente da licitação pública. Para ele convergem e dela ressaem os princípios da isonomia, da moralidade, da publicidade, da imparcialidade, da competitividade, do julgamento objetivo, da adjudicação do objeto do autor da melhor proposta.

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2020



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

60. Nesses moldes, verifica-se que o procedimento da concorrência observa todos os requisitos insculpidos em lei, em especial, o disposto no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, os quais preceituam a fase preparatória estabelecem os requisitos a serem obedecidos assim como todas as condições para a formalização do ajuste final. Portanto, estando a Administração Pública vinculada ao instrumento convocatório, deve a ele obedecer de modo a atender aos requisitos de seu conteúdo.

**VI – a Empreitada por Preço Global**

61. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.
62. Na empreitada por preço global, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado do projeto. Essa particularidade facilita a fiscalização da obra, já que esse critério de medição não envolve necessariamente o levantamento preciso dos quantitativos dos serviços executados.
63. Além disso, cabe ao fiscal assegurar a execução da obra em absoluta conformidade com o projeto e as especificações técnicas. Nesse sentido, não podem ser admitidos pagamentos por serviços executados em desconformidade com o estipulado, ensejando superfaturamento por serviços não executados ou por qualidade deficiente.
64. Feitas essas considerações, vejamos a tabela de vantagens e desvantagens apresentadas pelo Tribunal de Contas da União<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> TC 044.312/2012-1



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

<b>VANTAGENS</b>	<b>DES VANTAGENS</b>	<b>INDICADA PARA:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplicidade nas medições (medições por etapa concluída);</li> <li>Menor custo para a Administração Pública na fiscalização da obra;</li> <li>Valor final do contrato é, em princípio, fixo;</li> <li>Restringe os pleitos do construtor e a assinatura de aditivos;</li> <li>Dificulta o jogo de planilha; e</li> <li>Incentiva o cumprimento de prazo, pois o contratado só recebe quando conclui uma etapa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior se comparado com o regime de preços unitários;</li> <li>Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor; e</li> <li>A licitação e contratação exige projeto básico com elevado grau de detalhamento dos serviços (art. 47 da Lei 8.666/1993).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratação de estudos e projetos;</li> <li>Elaboração de pareceres e laudos técnicos;</li> <li>Obras e serviços executados "acima da terra" que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, a exemplo de:            - Construção de edificações; e            - Linhas de Transmissão.</li> </ul>

65. Nesses moldes, tendo em vista a tecnicidade do tema, levando em consideração que a equipe da fase preparatória, ao avaliar o objeto e suas peculiaridades, adotou o regime de empreitada por preço global observando suas peculiaridades, considero possível sua aplicabilidade.

## **V – CONCLUSÃO**

66. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, OPINA-SE pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo<sup>20</sup>, **ressalvando** as seguintes necessidades:

- a. Recomendo a inserção da portaria que designa os agentes participantes da fase preparatória, em respeito ao princípio da segregação de funções.
- b. Recomendo ajustar os itens referentes aos prazos de execução que estão dispostos no Projeto Básico e no contrato, fazendo constar a mesma fundamentação legal.
- c. Recomendo a indicação das rubricas orçamentárias que demonstram de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato.
- d. Recomendo, em observância no disposto no artigo art. 16, § 4º, da LRF, a inserção de declaração firmada pelo Ordenador de

<sup>20</sup> Concorrência nº 9.8.007/2024 - PROCESSO LICITATÓRIO Nº 517/2024



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

Despesas que ateste que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

67. **Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada**, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.
68. Ao ensejo da conclusão, opinamos por dar efetivo cumprimento ao princípio da publicidade, conforme o art. 5º da Lei de acesso às Informações (Lei nº 12.527/2011), observando os prazos legais, levando em consideração os atos que serão praticados até a publicação, juntando-se comprovante de sua publicação ao processo administrativo, **ressaltando que as questões de natureza técnicas não foram objeto de análise no presente parecer.**

É o parecer.

À superior apreciação.

Campina Grande/PB, data da assinatura digital.

**REINALDO NASCIMENTO**

ASSESSOR JURÍDICO – 17.740 - OAB/PB  
 MATRÍCULA: 27.425 – CPL/SAD/PMCG