



PREFEITURA DE GOIÂNIA
Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Setorial – SECAP

PROCESSO SEI: 25.9.000000991-0

ORIGEM: Secretaria Municipal de Articulação Institucional e Captação – SECAP

REFERÊNCIA: Concorrência Eletrônica nº 90001/2026 — Despacho nº 73/2026 (Chefia de Advocacia Setorial)

ASSUNTO: Consulta jurídica sobre: (a) validade de orçamento estimativo em licitação de obra pública financiada com recursos federais, ante defasagem temporal inferior a doze meses da data-base; (b) licitude da limitação quantitativa de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional; e (c) prazo de publicidade aplicável em caso de republicação de edital.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Chefia de Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Articulação Institucional e Captação (SECAP), por meio do Despacho nº 73/2026, em atendimento à Diligência nº 290/2026 da Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos (PAA), solicitando orientação jurídica uniforme acerca de três controvérsias identificadas no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 90001/2026.

O objeto do certame consiste na contratação de empresa especializada para a execução de obra de engenharia destinada à construção de Unidade Escolar de Tempo Integral com treze salas de aula, conforme tipologia padronizada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor global estimado de R\$ 12.309.123,41, financiado por recursos do Convênio Federal nº 964273/2024 – FNDE/MEC, no âmbito do Novo PAC, com avaliação e aprovação prévia da Caixa Econômica Federal (CEF) na qualidade de Mandatária da União (CE GIGOV/GO 2373/2025, de 03/06/2025).

Eis que o certame foi objeto de impugnações pelas empresas MPM Serviços & Engenharia Ltda., Rimo Engenharia e Nexa Engenharia Ltda., questionando: (a) a defasagem temporal da planilha orçamentária, cuja data-base remonta a dezembro de 2024, para certame com sessão de abertura prevista para abril de 2026 — lapso de cerca de quinze meses; e (b) a limitação a dois atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional.

A matéria foi apreciada pela Chefia de Advocacia Setorial, que exarou os Pareceres Jurídicos nº 131/2026 e nº 134/2026, ambos recomendando o





acolhimento das impugnações, a suspensão cautelar do certame, a atualização da planilha orçamentária e a supressão da limitação quantitativa de atestados, com posterior republicação integral do edital.

Em contraposição, a área técnica de engenharia, por meio do Parecer Técnico nº 13/2026 e do Relatório de Análise nº 3/2026, demonstrou, mediante comparação objetiva com planilhas oficiais do FNDE para a mesma tipologia de obra (escola padrão, 13 salas), referentes a 2024, 2025 e 2026, que a variação real acumulada dos custos no período de quinze meses foi de apenas 4,42%, percentual muito inferior ao limiar de 25% previsto na legislação como parâmetro de inexequibilidade.

A autoridade superior acolheu os pareceres jurídicos e determinou o encaminhamento à Procuradoria-Geral do Município. Após tramitação pela Procuradoria Especializada Judicial, os autos chegaram a esta PAA, que devolveu o feito à SECAP por ausência de quesitos objetivamente delimitados. Em resposta, a Chefia de Advocacia Setorial exarou o Despacho nº 73/2026, consolidando os quesitos ora submetidos a esta Procuradoria.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Questão Preliminar: a natureza da consulta e os limites da atuação da Procuradoria-Geral do Município

Preliminarmente, registra-se que a presente consulta não tem por objeto a revisão dos pareceres jurídicos já exarados pela Chefia de Advocacia Setorial, tampouco a substituição do juízo de conveniência e oportunidade que compete à autoridade administrativa. O papel desta Procuradoria, nos termos do art. 5º, X, da Lei Complementar Municipal nº 313/2018, é o de emitir orientação jurídica institucional uniforme sobre questões de direito controvertidas, com potencial repercussão em futuros procedimentos.

Nesse contexto, a análise a seguir não se vincula ao desfecho específico das impugnações já apreciadas, mas visa fornecer os parâmetros jurídicos que devem orientar a Administração Municipal tanto no presente certame, quanto em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, em especial as financiadas com recursos da União.

Ademais, o presente parecer jurídico constitui manifestação técnica de natureza consultiva, elaborada nos termos do § 3º do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, destinada a subsidiar a decisão da autoridade competente, sem





substituí-la. A responsabilidade pela prática dos atos administrativos subsequentes — notadamente a autorização para publicação do edital e a homologação do certame — recai exclusivamente sobre o titular da pasta, a quem compete o juízo de conveniência e oportunidade e a assunção das consequências jurídicas daí decorrentes.

Esse entendimento está consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. O STF, ao julgar o MS 24.073/DF (Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 31/10/2003), firmou o princípio de que o parecerista jurídico somente pode ser responsabilizado quando agir com dolo ou erro grosseiro manifesto, não bastando a mera discordância posterior do órgão de controle quanto ao mérito da orientação emitida. No mesmo sentido, o MS 24.584/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ 19/08/2005) assentou que a responsabilidade do advogado público que emite parecer de natureza opinativa não é objetiva, exigindo a demonstração de culpa grave ou dolo. Esse entendimento foi reafirmado no julgamento do MS 25.888/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes), em que o STF distinguiu entre o parecer meramente opinativo — que não vincula a autoridade administrativa — e o parecer com eficácia vinculante, que atrairia ao parecerista responsabilidade solidária com o administrador apenas nos casos de cumprimento cego e incondicional de orientação manifestamente ilegal.

O STJ, em palco próprio, consolidou orientação no sentido de que a responsabilidade do parecerista jurídico pressupõe a demonstração de conduta dolosa ou de erro grosseiro inescusável, não se configurando pela simples adoção de tese jurídica que, embora plausível, venha a ser posteriormente afastada pelo órgão controlador — entendimento que se extrai, entre outros, do AgRg no REsp 1.542.025/MG (2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins) e do REsp 1.366.438/DF (Rel. Min. Herman Benjamin).

A autoridade responsável pela instrução do processo — Secretária Municipal de Articulação Institucional e Captação — é, portanto, quem detém poderes decisórios plenos para determinar o prosseguimento, suspender, revogar ou anular o processo, sendo-lhe facultado discordar das recomendações constantes deste parecer, desde que de forma motivada, nos termos do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e do art. 11, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

2.2. Da questão central: validade jurídica de orçamento estimativo em obra com recursos federais — defasagem temporal versus exequibilidade material

2.2.1. A distinção estrutural entre contemporaneidade formal e exequibilidade material

Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar,
Park Lozandes, Paço Municipal – Goiânia – GO
CEP: 74884-900 – Tel.: 55 62 3524-1007
procuradoria@goiania.go.gov.br





Pois bem.

A primeira e mais relevante questão a ser enfrentada diz respeito à validade jurídica do orçamento estimativo utilizado como base para a licitação, ante a defasagem de cerca de quinze meses entre a data-base (dezembro de 2024) e a data de abertura do certame (abril de 2026).

Vê-se que a controvérsia exposta nos autos reproduz debate recorrente na prática licitatória: **a tensão entre o formalismo temporal das normas de pesquisa de preços e a realidade material dos custos efetivamente praticados no mercado. É essencial que essa tensão seja resolvida com base em critérios juridicamente sólidos e tecnicamente fundamentados, sob pena de se incorrer em formalismo excessivo que comprometa a eficiência administrativa, ou em permissividade que viole a legalidade.**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou-se no sentido de que o objetivo finalístico das normas sobre contemporaneidade orçamentária é garantir que os valores de referência adotados pela Administração **sejam compatíveis com os preços efetivamente praticados no mercado na época da contratação — e não estabelecer um prazo de validade absoluto, automático e desvinculado da realidade econômica.** Nesse exato sentido, o TCU assentou:

"O propósito das normas e da jurisprudência desta Corte que exigem a atualização dos orçamentos de obras públicas é garantir que os valores estimados sejam compatíveis com os preços praticados no mercado na época da licitação, e não simplesmente obrigar a atualização formal dos referenciais sempre que decorrido certo prazo, independentemente da variação efetiva dos custos." (TCU, Acórdão nº 2.265/2020 - Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro)

Tanto é que, esse entendimento foi reiterado no Acórdão nº 2.118/2024 – Plenário, em que o TCU anulou certames por planilhas manifestamente defasadas — situações caracterizadas por variações expressivas que comprometiam objetivamente a exequibilidade e a isonomia. **Em nenhum desses precedentes, a contrario sensu, o TCU estabeleceu que qualquer defasagem temporal,**





independentemente de sua magnitude, invalida automaticamente o orçamento.

2.2.2. A singularidade das obras FNDE e a prevalência das planilhas oficiais federais

A par de com isto, o caso dos autos apresenta peculiaridade técnica de fundamental importância, que o distingue das hipóteses genéricas tratadas pela jurisprudência do TCU: trata-se de empreendimento majoritariamente financiado com recursos federais, cujo projeto e planilha orçamentária foram definidos, padronizados e são periodicamente atualizados pelo próprio FNDE/MEC.

Nesse modelo, o Governo Federal disponibiliza ao ente convenente: (a) projetos básicos e executivos padronizados; (b) planilhas orçamentárias de referência, elaboradas composição a composição com base no SINAPI e demais sistemas oficiais de custos; e (c) especificações técnicas e memoriais descritivos — todos integrantes do pacote de engenharia do Novo PAC. Assim considerando, é de se ver que a própria Caixa Econômica Federal, na qualidade de Mandatária da União, aprovou formalmente o orçamento e autorizou o início do processo licitatório (CE GIGOV/GO 2373/2025, de 03/06/2025).

Por certo, essa circunstância tem consequência jurídica decisiva: **o orçamento aprovado pela União, por meio de seus órgãos competentes, carrega presunção de compatibilidade com os parâmetros de referência federal.** A exigência de que o ente convenente promova unilateralmente a atualização do orçamento — contrariando o que foi aprovado pelo próprio FNDE — poderia, paradoxalmente, criar conflito com o instrumento de convênio e inviabilizar a execução do projeto nos termos pactuados.

A doutrina especializada corrobora esse entendimento. Marçal Justen Filho, ao comentar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, observa que **"a compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado não se presume apenas pela data do orçamento, mas deve ser aferida em concreto, considerando a variação efetiva dos custos e os referenciais oficiais disponíveis"** (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 451) - grifei.

No mesmo sentido, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara sustentam que "o princípio da economicidade não se satisfaz com a mera atualização formal de planilhas, mas exige que a Administração adote os critérios que melhor reflitam os preços reais de mercado, inclusive quando esses critérios demonstrem que a





variação efetiva foi inferior ao esperado" (SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Licitações e Contratos Administrativos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 318).

2.2.3. A inadequação metodológica do INCC como critério de atualização orçamentária

Nesse contexto, as empresas impugnantes utilizaram o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) para estimar a defasagem do orçamento em 10% a 11%. **Oras, em nosso sentir, essa metodologia é tecnicamente inadequada e juridicamente inadmissível para os fins pretendidos.**

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, § 2º, é expressa ao determinar que o valor estimado de obras e serviços de engenharia seja definido por meio de composições de custos unitários compatíveis com os sistemas referenciais oficiais — especificamente o SINAPI e o SICRO —, e não por simples aplicação de índice setorial sobre o valor global do contrato. A mesma vedação está positivada no art. 8º, § 4º, da Instrução Normativa Municipal nº 001/2022, que proíbe expressamente a "substituição da utilização de um ou mais parâmetros estabelecidos no *caput* deste artigo pela atualização dos preços por meio da aplicação de índice de preços".

Deste modo, a atualização orçamentária de obras públicas é processo técnico que demanda: (a) a revisão composição a composição dos itens da planilha; (b) a pesquisa dos preços unitários atualizados nos sistemas referenciais vigentes; e (c) a recomposição global com base nos quantitativos do projeto. **Disso resulta que a mera aplicação do INCC sobre o valor total do orçamento produz distorção significativa em relação à variação real dos custos, pois desconsidera as variações específicas de cada insumo e serviço, as economias de escala, a composição de BDI e a heterogeneidade dos fatores de custo da obra.**

O TCU já assentou expressamente que "a simples aplicação de índices gerais de inflação sobre o valor global do contrato não é metodologia idônea para apurar a variação real dos custos de obras públicas, sendo indispensável a análise composição a composição com base nos sistemas referenciais oficiais" (TCU, Acórdão nº 905/2018 – Plenário, Relator Min. Bruno Dantas).

No presente caso, a área técnica do GEPP realizou exatamente o procedimento correto: comparou as planilhas oficiais do FNDE para a mesma tipologia de obra (escola padrão, 13 salas), referentes a 2024, 2025 e 2026,





apurando variação global acumulada de apenas 4,42% — percentual radicalmente distinto dos 10% a 11% estimados pelas impugnantes por metodologia inadequada.

2.2.4. A distinção técnico-jurídica entre defasagem temporal e inexecuibilidade

Há distinção estrutural, que os pareceres jurídicos anteriores não enfrentaram com a devida profundidade, data máxima vênua, entre: (i) defasagem temporal de referenciais orçamentários — fenômeno puramente formal, consistente no transcurso de prazo superior ao previsto nas normas de pesquisa de preços; e (ii) inexecuibilidade do objeto licitado — conclusão técnica que demanda comprovação concreta da impossibilidade de execução do objeto a valores compatíveis com o mercado.

Não se há de pensar que a jurisprudência do TCU invocada pelas impugnantes — Acórdãos nº 905/2018, 2.265/2020 e 2.118/2024 — foi construída para combater situações em que orçamentos manifestamente desatualizados comprometiam a isonomia, a economicidade e a exequibilidade da licitação. **Essas situações se caracterizam, usualmente, por defasagens expressivas — superiores a 20 ou 30%, em contextos de alta inflação — e não por variações de 4,42%, documentalmente comprovadas por referenciais oficiais do próprio ente federal financiador.**

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, admite propostas com descontos de até 25% sobre o orçamento de referência sem análise específica de inexecuibilidade (art. 59, § 3º). **Isso demonstra que existe margem técnica e legal expressiva — margem que é aproximadamente seis vezes superior à variação real apurada (4,42%).** Portanto, ainda que se admitisse a variação como plenamente válida como medida de defasagem (o que as impugnantes não comprovaram metodologicamente), ela seria absolutamente absorvível dentro da margem legal.

Sobre a distinção entre defasagem formal e inexecuibilidade material, a doutrina é precisa. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e ViniciusMarçal afirmam que "a defasagem temporal do orçamento é vício formal que **somente** enseja a invalidade do certame quando acompanhada de demonstração concreta de que os valores estimados estão em descompasso com os preços praticados no mercado, de modo a comprometer a competitividade ou atrair propostas inexecuíveis" (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; MARÇAL, Vinicius. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 387) – grifei.





2.2.5. Dos efeitos jurídicos decorrentes da utilização de orçamento formalmente anterior ao prazo das normas de pesquisa de preços

Não se perde de vista que os Pareceres Jurídicos nº 131/2026 e nº 134/2026 concluíram que a utilização de orçamento com data-base de dezembro de 2024 violaria o art. 8º da Instrução Normativa Municipal nº 001/2022, que fixa limites temporais para a validade das pesquisas de preços. É preciso, contudo, antes de mais nada, contextualizar essa conclusão.

O timbre do art. 8º, § 5º, da Instrução Normativa nº 001/2022 do Município de Goiânia é categórico ao dispor que "nas contratações que envolvam recursos da União, a elaboração do valor referencial deverá observar exclusivamente os parâmetros definidos no § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021". Essa disposição afasta a aplicação dos limites temporais fixados nos incisos II e III do caput do art. 8º da Instrução Normativa municipal para os contratos com recursos federais, determinando que o critério aplicável é o da Lei Federal, em autêntica aplicação de hermenêutica jurídica própria, ainda que aplicável a normas secundárias, que determina, às claras, que norma especial prevalece sobre a "geral".

Já vista a questão por esse lado, onde entram em cena outros valores, avulta anotar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, § 2º, não estabelece prazo de validade absoluto para orçamentos de obras e serviços de engenharia — diferentemente do que ocorre com serviços em geral (art. 23, § 1º, IV, que prevê o limite de seis meses apenas para pesquisa direta com fornecedores). **Em suma, pelo que ali consta, o critério legal para obras é a compatibilidade dos valores com os praticados no mercado, e não o transcurso de prazo determinado.**

Nessas circunstâncias, os efeitos jurídicos da defasagem temporal dependem, necessariamente, da demonstração de que os valores estimados estão em descompasso com o mercado. Comprovada, por meios idôneos, a compatibilidade dos valores com os praticados atualmente — como o fizeram as planilhas oficiais do FNDE —, a defasagem temporal não contamina a validade do orçamento nem do certame.

O TCU, em orientação recente, tem reiterado que "a regularidade do orçamento estimativo de obras públicas deve ser aferida pela sua compatibilidade material com os preços de mercado, e não pelo simples decurso de prazo desde a elaboração da pesquisa de preços, desde que haja demonstração objetiva dessa compatibilidade por meio de referenciais oficiais" (TCU, Acórdão nº 1.666/2023 – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman).

Assim, ante ao exposto, em ato de conversão e sanatória, bem como em reverência ao princípio de instrumentalidade de formas, que impõe a informalidade

Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar,
Park Lozandes, Paço Municipal – Goiânia – GO
CEP: 74884-900 – Tel.: 55 62 3524-1007
procuradoria@goiania.go.gov.br





moderada em processos administrativos, à luz do ordenamento aplicável, conclui-se que:

(i) O orçamento com data-base de dezembro de 2024, aprovado pela CEF/FNDE e elaborado com base em referenciais oficiais vigentes (SINAPI/Goiás dez/2024, GOINFRA/OC-ROD out/2024, SICRO/DNIT out/2024 e ORSE/Sergipe dez/2024), é formalmente regular, pois a norma municipal aplicável às contratações com recursos da União — art. 8º, § 5º, da Instrução Normativa nº 001/2022 — remete exclusivamente aos parâmetros do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, **que não fixa prazo de validade absoluto. Se há compatibilidade com os preços de mercado, nada há que avulte no sentido de desprezá-lo.**

(ii) A variação de 4,42% apurada objetivamente pelas planilhas oficiais do FNDE para a mesma tipologia de obra confirma a compatibilidade material dos valores estimados com os preços praticados no mercado em 2026, atendendo ao requisito finalístico do art. 23, caput, da Lei nº 14.133/2021.

(iii) **A impugnação fundada em mera defasagem temporal, sem demonstração técnica idônea — composição a composição, conforme exige a lei — de incompatibilidade com os preços de mercado, não possui aptidão para invalidar o certame automaticamente. Por mais alto que sejam os decibéis da parte impugnante, já consumada pela preclusão, o argumento de que a obra mereceria ser atualizada pelo INCC, ou índice compatível, por suposta defasem, carece, ainda que minimamente, de demonstração cabal de sua ocorrência *in concreto*, o que não sói acontecer na hipótese.**

2.3. Da licitude da limitação quantitativa de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional

2.3.1. O quadro normativo: regra geral de somatório e exceção justificada

Mas não é só.

A segunda questão submetida a esta Procuradoria versa sobre a licitude da cláusula editalícia que limitou a apresentação de atestados de capacidade técnico-operacional ao máximo de dois documentos para o somatório dos quantitativos exigidos nas parcelas de maior relevância.





É que a Lei nº 14.133/2021 consagra como regra geral a admissibilidade do somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional. O art. 67, § 2º, permite a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância, **sem impor restrição ao número de documentos utilizados para atingir esse percentual**. A vedação a restrições ao somatório é expressão direta do princípio da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e do objetivo de ampliar a participação (art. 11, II).

A jurisprudência do TCU é consistente e reiterada no sentido de que a limitação quantitativa de atestados é medida de caráter excepcional, condicionada à existência de justificativa técnica específica e individualizada que demonstre: (i) que a complexidade da execução está diretamente vinculada à realização do quantitativo exigido em uma única ou em pouquíssimas oportunidades; e (ii) que a soma de múltiplos contratos de menor dimensão não demonstra, de forma adequada, a capacidade operacional exigida para o objeto.

Nesse sentido, o paradigma mais recente do TCU é o Acórdão nº 1.466/2025 – Plenário:

"A jurisprudência consolidada deste Tribunal é pacífica no sentido de buscar aumentar a competitividade dos certames licitatórios, de modo que a vedação ao somatório de atestados técnicos é medida excepcional, que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, com justificativas a constar no processo da licitação, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório." (TCU, Acórdão nº 1.466/2025 – Plenário)

No mesmo fluxo, confira-se: TCU, Acórdão nº 1.101/2020 – Plenário; TCU, Acórdão nº 2.839/2025 – Plenário; TCU, Acórdão nº 801/2026 – Plenário.

2.3.2. Da análise do caso concreto: ausência de justificativa técnica suficiente

No presente certame, o Parecer Técnico nº 7 (SEI 9920789), elaborado pelo próprio servidor responsável pela redação do Termo de Referência, reconheceu expressamente que a limitação a dois atestados não encontra amparo em Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar, Park Lozandes, Paço Municipal – Goiânia – GO CEP: 74884-900 – Tel.: 55 62 3524-1007 procuradoria@goiania.go.gov.br





justificativa técnica suficiente à luz da jurisprudência mais recente do TCU, sugerindo a supressão da restrição. Esse reconhecimento pelo próprio setor técnico autor do instrumento convocatório é de especial relevância.

A justificativa apresentada no Parecer Técnico nº 11 — de que o porte e a complexidade da obra demandariam experiência "concentrada" — não é suficiente, por si só, para satisfazer o *standard* probatório exigido pelo TCU. Conforme o Acórdão nº 1.095/2018 – Plenário, a restrição ao somatório de atestados exige demonstração de que *"o estabelecimento de um determinado quantitativo de item de serviço implique aumento da complexidade de sua execução, exigindo maior capacidade operativa do licitante — que pode dizer respeito, por exemplo, a alocação de mão de obra, a locação de equipamentos, ou a esforços de planejamento e coordenação"*.

Recolhendo esse entendimento, forte nessa compreensão, uma escola de 13 salas com tipologia padronizada pelo FNDE — projeto replicável em todo o território nacional — não apresenta características construtivas que evidenciem a associação entre a complexidade de execução e a obrigatória concentração do quantitativo exigido em uma ou duas obras. A experiência distribuída em até três ou quatro contratos de médio porte é tecnicamente equivalente à obtida em um único contrato de grande porte, para os fins de comprovação da capacidade operacional.

Não obstante, é necessário distinguir a **invalidade absoluta** da cláusula de sua **recomendação de ajuste**. A ausência de justificativa técnica suficiente gera a presunção de restrição indevida à competitividade — o que, nos termos do Acórdão nº 2.839/2025 – Plenário, **impõe determinação de ajuste do instrumento convocatório, e não necessariamente a invalidade retroativa de todo o certame.**

A recomendação desta Procuradoria, portanto, é no sentido de que a limitação quantitativa de atestados seja suprimida do Termo de Referência, permitindo o somatório livre dos quantitativos exigidos, em conformidade com a jurisprudência consolidada do TCU e com os princípios da competitividade e da isonomia.

2.4. Do prazo de publicidade aplicável em caso de republicação do edital

Derradeiramente, a terceira questão versa sobre o prazo de publicidade a ser observado na hipótese de republicação do edital: se é possível adotar o prazo previsto para obras comuns (25 dias úteis, conforme art. 55, § 1º, I, b, da Lei nº





14.133/2021), considerando a classificação constante do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, ainda que o edital originalmente publicado tenha adotado prazo correspondente a obras especiais.

Vale dizer que a Lei nº 14.133/2021 distingue, no art. 55, os prazos de publicidade conforme a natureza do objeto: para obras e serviços especiais de engenharia, o prazo é de 60 (sessenta) dias úteis; para obras e serviços de engenharia não enquadrados como especiais, o prazo é de 25 (vinte e cinco) dias úteis.

O enquadramento do objeto como obra comum ou especial deve resultar do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, que integram a fase preparatória da licitação. Não havendo alteração desse enquadramento técnico, e sendo o objeto classificado como obra comum nos documentos técnicos do certame, **a adoção do prazo de 25 dias úteis é juridicamente admissível e adequada.**

A circunstância de o edital anterior ter adotado prazo mais longo — por cautela — não vincula a Administração a repetir essa opção na republicação. A vinculação ao edital (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) diz respeito à vinculação das partes ao instrumento convocatório no curso do procedimento, **e não ao dever de replicar eventuais escolhas mais conservadoras realizadas em edital invalidado ou suspenso.**

Recomenda-se, contudo, que a autoridade administrativa motive expressamente, no ato de republicação, o fundamento do enquadramento como obra comum e a adoção do prazo correspondente, em atenção ao dever de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e art. 11, VII, da Lei nº 14.133/2021). Tal motivação conferirá maior segurança jurídica ao procedimento e reduzirá o risco de questionamentos futuros.

2.5. Síntese das respostas aos quesitos formulados

a) Há possibilidade jurídica de limitação do número de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, à luz da Lei nº 14.133/2021 e dos entendimentos dos órgãos de controle externo?

Sim. A limitação é juridicamente possível, mas somente em caráter excepcional, quando houver demonstração técnica individualizada e concreta de que a complexidade do objeto exige experiência concentrada





em uma ou poucas oportunidades, não podendo ser adequadamente demonstrada pelo somatório de contratos de menor porte.

b) Em sendo juridicamente admissível a limitação quantitativa de atestados, tal exigência deve ser tratada como regra ou como medida excepcional? Quais requisitos são indispensáveis para sua fundamentação válida?

Trata-se de medida estritamente excepcional. Os requisitos indispensáveis são: (i) justificativa técnica específica, individualizada por parcela de maior relevância, demonstrando a correlação entre complexidade e concentração; (ii) motivação expressa no processo administrativo, com base em elementos objetivos; e (iii) demonstração de que a restrição não compromete a competitividade do certame. A ausência de qualquer desses elementos expõe a cláusula a invalidade por afronta aos princípios da competitividade e isonomia.

c) Quais parâmetros jurídicos devem ser observados quanto à contemporaneidade e validade dos orçamentos estimativos em licitações de obras de engenharia com recursos federais?

Nas contratações com recursos da União, aplica-se exclusivamente o art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, por força do art. 8º, § 5º, da Instrução Normativa Municipal nº 001/2022. O critério legal é a compatibilidade material dos valores com os praticados no mercado — e não o transcurso de prazo determinado. Quando existirem planilhas oficiais do ente federal financiador (como as do FNDE) que demonstrem, composição a composição, a compatibilidade dos valores estimados com os preços correntes, a defasagem temporal não invalida o orçamento nem o certame.

d) Quais são os efeitos jurídicos decorrentes da utilização de orçamento formalmente desatualizado em procedimento licitatório?

A defasagem temporal do orçamento produz efeito invalidante apenas quando acompanhada de demonstração técnica idônea — composição a composição — de que os valores estimados estão em descompasso com os preços de mercado, comprometendo a competitividade, a isonomia ou a exequibilidade da licitação. Quando os valores, a despeito da defasagem formal, permanecem compatíveis com o mercado (como atestado pelas planilhas FNDE no caso concreto), a defasagem configura vício sanável ou ausência de vício material, não impondo a invalidade do certame.





e) Na hipótese de republicação do edital, é juridicamente admissível a adoção do prazo de publicidade previsto para obras comuns, considerando a classificação constante do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência?

Sim, desde que a classificação técnica do objeto como obra comum esteja devidamente fundamentada nos documentos da fase preparatória e que a autoridade administrativa motive expressamente o enquadramento no ato de republicação. A adoção anterior de prazo mais longo por mera cautela não vincula a Administração a repeti-lo.

3. CONCLUSÃO

Com fundamento na análise jurídica desenvolvida, este firmatário, *modus in rebus*, manifesta-se nos seguintes termos:

3.1 Quanto à validade do orçamento estimativo:

O orçamento com data-base de dezembro de 2024, elaborado com base em referenciais SINAPI e sistemas oficiais análogos, aprovado formalmente pela CEF/FNDE como Mandatária da União, e cuja variação real em relação às planilhas FNDE de 2026 para a mesma tipologia de obra foi de apenas 4,42%, é juridicamente válido. Nas contratações com recursos da União, o critério normativo aplicável é a compatibilidade material com os preços de mercado (art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 8º, § 5º, da Instrução Normativa Municipal nº 001/2022), e não a observância de prazo de validade absoluto. A impugnação lastreada em mera defasagem temporal, sem demonstração técnica idônea de incompatibilidade com os preços correntes, não possui aptidão para invalidar o certame.

3.2 Quanto à limitação de atestados:

Recomenda-se a supressão da limitação a dois atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional, em razão da ausência de justificativa técnica individualizada e concreta que demonstre a correlação entre a complexidade do objeto e a necessidade de experiência concentrada. Essa adequação — que pode ser realizada sem impor a invalidade retroativa de todo o certame — amplia a competitividade e alinha o instrumento convocatório à jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 1.466/2025, 2.839/2025 e 801/2026 – Plenário). Todavia, repiso, se houver justificativa técnica, com fundamento idôneo, militarará razão jurídica autônoma para a manutenção do certame, sem retificações, nesse ponto.





3.3 Quanto ao prazo de publicidade na hipótese de republicação:

É juridicamente admissível adotar o prazo de 25 dias úteis previsto para obras comuns, desde que o enquadramento técnico esteja fundamentado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência e que haja motivação expressa no ato de republicação. De nada impede que esses instrumento sejam retificados, a contento, sem invalidação de todo o trâmite do expediente.

3.4 Orientação institucional para futuros certames:

A Administração Municipal, ao licitar obras com recursos federais, deve priorizar os referenciais orçamentários dos órgãos federais financiadores (FNDE, CODEVASF, DNIT, etc.), quando disponíveis para a tipologia em questão, como critério de aferição da compatibilidade dos valores com o mercado, em complementação ou substituição à mera contagem de prazo desde a elaboração da pesquisa de preços. A aprovação formal do orçamento pelo órgão federal responsável pelo convênio constitui elemento de validade que não pode ser ignorado pela análise jurídica interna.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Goiânia, ____ de _____ de 2026.

Iury Augusto Oliveira Jardim
Procurador do Município
OAB/GO 28244
Procurador em exercício na SECAP
Prefeitura de Goiânia





Prefeitura de Goiânia

Secretaria Municipal de Articulação Institucional e Captação
Gabinete Executivo de Projetos Prioritários e do Programa Urbano Ambiental Macambira
Anicuns

DESPACHO - DILIGÊNCIA Nº 18/2026

Trata-se de retorno dos autos à Procuradoria Setorial da SECAP, por força do Despacho nº 502/2026 do Coordenador Operacional do GEPP/PMG, acompanhado do Parecer Técnico nº 18 (SEI nº 10114683), elaborado pelo Analista em Obras e Urbanismo Hugo Ferreira Barbosa, para que este órgão jurídico se manifeste conclusivamente sobre a adequação das fundamentações técnicas apresentadas, nos termos da orientação consignada no Parecer Jurídico SEI nº 10098616.

1. Da ratificação do Parecer Jurídico SEI nº 10098616

O Parecer Jurídico SEI nº 10098616, firmado por este Procurador em exercício na SECAP, mantém sua integridade e seus fundamentos jurídicos em sua totalidade. A ausência de data formal no documento de origem constitui irregularidade formal sanável, nos termos do art. 55 da Lei Federal nº 9.784/1999 e do princípio da instrumentalidade das formas, não afetando a validade material da manifestação jurídica ali exarada. Para todos os efeitos, considera-se como data de emissão do Parecer Jurídico SEI nº 10098616 aquela de sua juntada ao processo no sistema SEI, que constitui registro eletrônico certificado nos termos do art. 1º, III, "b", da Lei nº 11.419/2006.

2. Da suficiência da justificativa técnica para a manutenção da limitação a 2 atestados

O Parecer Técnico nº 18 apresentou justificativa técnica que atende, de forma suficiente, ao requisito estabelecido no item 2.3 e na conclusão 3.2 do Parecer Jurídico SEI nº 10098616.

Com efeito, a condição ali estabelecida era a existência de "*justificativa técnica com fundamento idôneo*" que demonstrasse a correlação entre a complexidade do objeto e a necessidade de experiência concentrada. O PT nº 18 satisfaz esse requisito por três vias convergentes e objetivamente documentadas:

- a) Demonstração técnica da complexidade integrada da obra — estrutura em concreto armado (300 m³), estrutura metálica (35.000 kg), instalações hidrossanitárias, elétricas e SPDA coordenadas de forma integrada, com atendimento projetado de até 910 alunos —, que evidencia que a capacidade gerencial exigida não é reproduzida pelo somatório de obras residenciais ou de pequeno porte, ainda que com denominações de serviço semelhantes. Esse fundamento está alinhado ao standard fixado pelo TCU no Acórdão nº 1.095/2018 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), segundo o qual a restrição ao somatório é válida quando demonstrada a correlação entre quantitativo e complexidade de execução, inclusive no que diz respeito a alocação de mão de obra, coordenação de projetos complementares e esforços de planejamento.
- b) Evidência histórica objetiva e irrefutável extraída do Relatório de Auditoria do TCU no processo TC 007.116/2013-6, que documentou pendências de qualidade em 100% das 44 obras de padrão FNDE fiscalizadas em todo o país no âmbito do Proinfância — programa que financia exatamente a mesma tipologia construtiva da obra ora licitada. Trata-se de dado objetivo produzido pelo próprio órgão de controle externo que, por sua vez, veda a adoção irrestrita do somatório de atestados para obras dessa natureza. A limitação a 2 atestados, nesse contexto, não é restrição arbitrária à competitividade: é medida de proteção direta ao erário, à qualidade da execução e aos usuários finais da obra.
- c) Ancoramento normativo expresso no item 4.4 do Termo de Referência (SEI nº 9440848), com invocação dos Acórdãos TCU nº 1.231/2012 e nº 3.663/2016 – Plenário, sendo certo que a limitação a dois atestados é *mais permissiva* do que o mínimo já tolerado pelo Tribunal no precedente de 2012.

À luz desses elementos, e em conformidade com a jurisprudência atualizada do TCU — Acórdãos nº 1.466/2025, 2.839/2025 e 801/2026, todos do Plenário —, conclui-se que a justificativa técnica apresentada pelo PT nº 18 é idônea e suficiente para sustentar a manutenção da limitação quantitativa de atestados, afastando a presunção de restrição indevida à competitividade que, de outra forma, pesaria sobre a cláusula.

3. Conclusão e sequenciamento

Ante o exposto, este Procurador em exercício na SECAP manifesta-se nos seguintes termos:

3.1 O Parecer Jurídico SEI nº 10098616 é ratificado em todos os seus termos, com a complementação ora exarada no que concerne à suficiência da justificativa técnica para a limitação de atestados.

3.2 Quanto à defasagem temporal do orçamento: mantém-se integralmente a conclusão do item 3.1 do Parecer Jurídico SEI nº 10098616. O orçamento com data-base de dezembro de 2024, aprovado pela CEF/FNDE e com variação real de 4,42% apurada pelas planilhas oficiais do FNDE para a mesma tipologia, é juridicamente válido. Não há necessidade de atualização ou republicação por esse fundamento.

3.3 Quanto à limitação a 2 atestados: com base na justificativa técnica apresentada no PT nº 18 — que satisfaz a condição estabelecida no item 3.2 e na conclusão 3.2 do Parecer Jurídico SEI nº 10098616 —, não há necessidade de supressão ou alteração da cláusula do item 4.4 do Termo de Referência.

3.4 Quanto ao prazo de publicidade: mantém-se a conclusão do item 3.3 do Parecer Jurídico SEI nº 10098616. É admissível a adoção do prazo de 25 dias úteis para obras comuns, desde que motivado expressamente no ato de republicação, *ex vi* do que consta do art. 55 e ss., da Lei de nº 14133.

3.5 Em consequência, recomenda-se o retorno dos autos à autoridade superior — Coordenação Operacional do GEPP/PMG e/ou Secretária Municipal da SECAP — para que, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade que lhe é próprio (art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e art. 11, VII, da Lei nº 14.133/2021), adote uma das seguintes providências:

(a) Determinar o prosseguimento do certame, com manutenção integral dos termos do edital da Concorrência Eletrônica nº 90001/2026, mediante publicação de aviso de retomada da sessão pública no PNCP e no Diário Oficial do Município, com novo prazo de abertura; ou

(b) Caso entenda necessária a republicação do edital para sanar quaisquer outras questões formais identificadas no curso do procedimento, determinar a republicação com prazo mínimo de 25 dias úteis, desde que o enquadramento como obra comum esteja devidamente motivado no respectivo ato.

É o despacho.

Goiânia, 06 de maio de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **Iury Augusto Oliveira Jardim, Procurador do Município**, em 06/05/2026, às 19:38, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **10120338** e o código CRC **AE63144C**.



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Articulação Institucional e Captação
Gabinete Executivo de Projetos Prioritários e do Programa Urbano Ambiental
Macambira Anicuns

PARECER JURÍDICO Nº 140/2026

PREFEITURA DE GOIÂNIA
Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Setorial – SECAP

PROCESSO SEI: 25.9.000000991-0

REFERÊNCIA: Parecer Complementar ao Parecer Jurídico s/n – SECAP/PGM (Concorrência Eletrônica nº 90001/2026)

ASSUNTO: Retificação do fundamento normativo e do prazo de publicidade aplicável em caso de republicação de edital de obra comum de engenharia — art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021

1. OBJETO DO PRESENTE COMPLEMENTO

O presente parecer complementar tem por objeto exclusivo a retificação do fundamento normativo e da conclusão exarada no item 2.4 e no quesito "e" do Parecer Jurídico anteriormente emitido por este signatário no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 90001/2026, relativamente ao prazo mínimo de publicidade aplicável na hipótese de republicação do edital.

A retificação é necessária em razão de erro material na referência ao dispositivo legal pertinente, com reflexo direto na conclusão quanto ao prazo correto, conforme se demonstra a seguir.

2. O ERRO MATERIAL DO PARECER ANTERIOR E SUA CORREÇÃO

2.1. O equívoco na referência normativa

O parecer anterior concluiu, no item 2.4 e no quesito "e", que seria "juridicamente admissível adotar o prazo de 25 dias úteis previsto para obras comuns", com menção ao "art. 55, § 1º, I, b, da Lei nº 14.133/2021" como fundamento.

Tal referência é duplamente equivocada:

- (i) o art. 55 da Lei nº 14.133/2021 não contém § 1º com a estrutura mencionada; e
- (ii) o prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, à luz da redação correta do dispositivo, corresponde não a obras comuns, mas a

Transcreve-se, para fins de clareza, a estrutura do art. 55, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, na íntegra:

"Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

II – no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas "a", "b" e "c" deste inciso (...)"

Da leitura do dispositivo, extrai-se com clareza inequívoca: o prazo de **10 (dez) dias úteis** é o aplicável a **obras e serviços comuns de engenharia** com critério de menor preço ou maior desconto (art. 55, II, "a"), ao passo que o prazo de **25 (vinte e cinco) dias úteis** corresponde a **obras e serviços especiais de engenharia** (art. 55, II, "b").

Portanto, ao afirmar que o prazo de 25 dias úteis seria o aplicável a obras comuns, o parecer anterior inverteu a correspondência legal, incorrendo em erro material que importa em conclusão juridicamente incorreta.

2.2. A distinção normativa entre obra comum e obra especial de engenharia

O critério para distinção entre obra comum e obra especial de engenharia está positivado no art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

II – obras e serviços comuns de engenharia: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais de mercado;

III – obras e serviços especiais de engenharia: aqueles que, pela sua alta heterogeneidade ou complexidade, não possam ser contratados por meio de simples especificação técnica usual de mercado (...)"

A construção de Unidade Escolar de Tempo Integral com tipologia padronizada pelo FNDE — projeto básico e executivo replicável, com especificações técnicas definidas pelo órgão federal e planilhas orçamentárias de referência composição a composição — enquadra-se, com folga, no conceito de **obra comum de engenharia** do art. 6º, II. Não há heterogeneidade ou complexidade singular que impeça a objetiva especificação técnica, conforme o próprio caráter padronizado da tipologia FNDE confirma.

Sendo o objeto classificado como obra comum, e sendo o critério de julgamento o de menor

preço, **o prazo mínimo de publicidade aplicável é de 10 (dez) dias úteis**, nos termos do art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021.

2.3. Sobre a possibilidade de adoção de prazo superior ao mínimo legal

Registra-se, contudo, que os prazos fixados no art. 55 são prazos **mínimos**. Nada impede que a Administração, no exercício de sua discricionariedade e por razões de segurança jurídica, ampliação da competitividade ou complexidade do objeto, adote prazo superior ao mínimo legalmente previsto.

Com efeito, o caput do art. 55 é expresso ao estatuir que "os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances" são os ali indicados. A adoção do prazo de 25 dias úteis — ou de qualquer prazo superior a 10 dias úteis — é, portanto, **juridicamente admissível**, desde que motivada.

O que não se pode afirmar — e é precisamente o que o parecer anterior afirmou incorretamente — é que 25 dias úteis seria o prazo *previsto para obras comuns*. Esse prazo é o mínimo para obras *especiais*. Para obras comuns, o mínimo legal é de 10 dias úteis.

3. CONCLUSÃO RETIFICADORA

Ante o exposto, retifica-se a conclusão do item 2.4 e do quesito "e" do parecer anterior, que passa a ter a seguinte redação:

Na hipótese de republicação do edital, sendo o objeto classificado como obra comum de engenharia (art. 6º, II, da Lei nº 14.133/2021) e adotado o critério de julgamento de menor preço, o prazo mínimo de publicidade aplicável é de 10 (dez) dias úteis, nos termos do art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021. A adoção de prazo superior — como os 25 ou 35 dias úteis — é juridicamente admissível, por se tratar de prazos mínimos, desde que motivada pela autoridade administrativa. O prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis é o mínimo legalmente previsto para obras e serviços especiais de engenharia (art. 55, II, "b"), e não para obras comuns.

As demais conclusões do parecer anterior permanecem inalteradas.

Iury Augusto Oliveira Jardim

Procurador do Município

OAB/GO 28.244

Procurador em exercício na SECAP

Prefeitura de Goiânia



Documento assinado eletronicamente por **Iury Augusto Oliveira Jardim, Procurador do Município**, em 07/05/2026, às 12:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **10127557** e o código CRC **0BD503EE**.

Av. do Cerrado nº 999, 4º andar, Torre Sul -
- Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 25.9.00000991-0

SEI Nº 10127557v1