

Ref.: Memorando/CI 77.766/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 377/2025

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 112/2025

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

ÓRGÃO DEMADANTE: SECRETARIA ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE A FOME-SASCF

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE NATALIDADE. LEI Nº 14.133/21. EXAME JURÍDICO-FORMAL. PARECER. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica encaminhada a esta Assessoria Jurídica para o crivo jurídico- formal acerca dos artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, cujo objeto se refere à contratação de empresa para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA**, para atender às demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome, conforme especificações/quantitativos indicados no Anexo I – Termo de Referência, mediante solicitação expressa do **órgão interessado**, autuado sob o Pregão Eletrônico nº 112/2025, Processo Administrativo nº 377/2025 **MENOR PREÇO, representado pelo valor unitário do Item, Modo de disputa Aberto e Fechado**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021.

A demanda foi encaminhada mediante o Memorando nº 77.766/2025, sendo acostados no despacho inicial:

- 1- Documento de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa de Risco;
- 4- Pesquisa de Preços;
- 5- Termo de Referência;
- 6- Minuta do edital e anexos;
- 7- Minuta do Contrato;

- 8- Bloqueio orçamentário;
- 9- Termo de Autuação; e
- 10- Solicitação de Parecer

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Passo ao exame.

II - DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021:

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;

Nesse contexto, cumpre destacar que o parecer jurídico possui natureza opinativa, constituindo subsídio à decisão da autoridade competente, a quem incumbe deliberar à luz dos princípios que regem o processo licitatório, previstos no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, delimitado o caráter opinativo, cumpre ressaltar que o controle jurídico incide exclusivamente sobre a legalidade do procedimento, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou relacionados à conveniência e à oportunidade, salvo quando tais elementos repercutirem diretamente sobre a juridicidade do ato.

Nessa linha, o Enunciado BPC nº 07, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas

da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“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”.

À luz desse entendimento, parte-se da premissa de que os elementos técnicos do procedimento (especificações, critérios de habilitação, estimativas etc.) foram definidos pelo setor competente, em conformidade com os parâmetros legais e com o interesse público.

De igual modo, é necessário registrar que a validade do ato administrativo está condicionada à veracidade dos motivos que o fundamentam, em observância à Teoria dos Motivos Determinantes.

É importante destacar que a liberdade conferida aos atos discricionários não autoriza “o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público. (Acórdão TCU nº 1234/2008-Plenário).

Por fim, ao Órgão jurídico cabe, exclusivamente, a análise da legalidade dos atos, observando os limites de sua competência, em conformidade com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão nº 4.952/2012 – Plenário), segundo o qual:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

III - DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

A administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação. Com isso, a fase preparatória do processo licitatório deve primar pelo planejamento, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme abaixo transcrito conforme previsto do art. 18:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I** - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II** - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III** - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV** - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V** - a elaboração do edital de licitação;
- VI** - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII** - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII** - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX** - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X** - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI** - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Cumprido ressaltar que as contratações públicas, no âmbito do Poder Executivo Municipal, devem observar as disposições da Lei nº 14.133/2021, as normas gerais pertinentes e o regulamento próprio estabelecido pelo Decreto Municipal nº 130/2023, bem como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade. Devem, ainda, ser observadas as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme

dispõem o artigo 5º, da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 4º, do Decreto Municipal supracitado, além das disposições constantes do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

Nos termos do art. 3º, do Decreto Municipal nº 130/2023, o ciclo da contratação pública abrange as etapas de planejamento, instrução do processo de contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto.

Enquanto a instrução do processo de contratação, nos termos do art. 14 do Decreto Municipal nº 130, de 2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas::

Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, sejam mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I – Formalização de demanda;
- II – Elaboração do Estudo técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III – Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV – Elaboração de Anteprojeto e do Projeto Executivo para as obras e serviços de engenharia;
- V – Realização da estimativa de despesas;
- VII – Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VIII – Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- IX – Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

No caso em exame, o órgão demandante optou pela modalidade pregão, a qual, nos termos do inciso XLI do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, constitui a “... modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; ...”. De acordo com o artigo 6º, XIII, da Lei 14.133/2021, bens e serviços comuns são “... aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; ...”.

Quanto aos documentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que foram juntados ao Memorando/CI nº 77.766/2025, o Documento de Formalização da Demanda - DFD inaugura o procedimento licitatório e consubstancia a necessidade de atendimento ao interesse público.

No DFD apresentado pela Secretaria de Assistência Social e Combate a Fome registra-se a justificativa da necessidade da contratação almejada, por meio do qual aduziu que:

“JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO: O município de Petrolina-PE, habilitado em gestão plena do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), oferta de forma continuada serviços e programas da Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade. Considerando a necessidade urgente de qualificar e melhorar os dados e informações nos sistemas do SUAS Web, justifica-se a contratação de empresa especializada para prestar serviços técnicos de assessoria, com suporte e orientação aos profissionais da Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome. Essa contratação visa promover a autonomia das equipes que atuam na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, contribuindo para a melhoria da qualidade do atendimento. A assessoria abrangerá ações no âmbito dos CRAS, com o PAIF, SCFV e PCF; do CREAS, com o PAEFI; do Centro POP, com a abordagem social, medidas socioeducativas, bem como ações relacionadas ao Cadastro Único e à Vigilância Socioassistencial. Dessa forma, a Secretaria reforça a necessidade de contar com uma empresa com expertise nas áreas mencionadas, apta a atender às demandas da gestão municipal e fortalecer a política de assistência social em Petrolina.”

Convém registrar que o **artigo 12, do Decreto Municipal 132/2023**, prevê que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente. Nesse sentido, conforme observado pela agente de planejamento da Secretaria de Licitações e Contratos no Despacho 19, no Memorando nº 60.513/2025, cuja informação fora acostada ao Despacho inicial, no Memorando nº 77.766/2025, tal exigência foi seguida.

Portanto, restou demonstrada pelo órgão demandante a compatibilidade da contratação com o referido Plano de Contratação Anual de 2025, contido no item 2.3, do TR, estando em consonância como bem preleciona o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021:

Data da publicação no PNPC/Site: 17/10/2025.
Categoria no PCA: Serviços
Identificação do item no PCA: 20
Identificação da Classe/Grupo no PCA: 8183-2
Objeto: Assessoria e consultoria no social

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar - ETP acostado ao processo, o referido artefato contempla os seguintes elementos: *descrição da necessidade, previsão no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato,*

contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação. Dessa forma, o ETP se encontra em consonância com o disposto no §1º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021.

Acrescenta-se ainda, que conforme **art. 5º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023**, o Estudo Técnico Preliminar será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu **art. 2º, §1º**, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, *desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado*, devendo ser observado que área técnica é o “agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza”, **art. 2º, V e §1º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023**.

Em observância ao artigo 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, a Secretaria demandante deve informar acerca da adoção ou não do parcelamento do objeto como solução mais adequada para a contratação, e, caso opte pelo não parcelamento, deve apresentar justificativa.

A Secretaria deve, ainda, informar se o objeto é composto por itens divisíveis conforme suas características e forma com que é usualmente comercializado no mercado para que seja definido o critério de adjudicação do objeto por item, por grupos ou global.

O TCU firmou entendimento acerca do tema, posicionando-se no sentido de que a regra é o parcelamento do objeto, devendo eventual formação de lotes ser devidamente justificada.

TCU, SÚMULA Nº 247

“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 dispendo 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”.

Desse modo a Secretaria interessada optou pelo **não parcelamento da contratação**, conforme

explicitado no contexto do ETP, item 9, anexo ao despacho inicial, justificando-se este posicionamento nos seguintes termos:

“O objeto deste Estudo Técnico Preliminar é composto por serviço de natureza não divisível, sendo de natureza continuada e sua prestação diária, sendo parcelado em meses apenas para o faturamento para emissão de nota fiscal.”

O Mapa de Análise de Riscos – MAR constitui instrumento de gerenciamento de riscos, uma das etapas do planejamento, conforme previsão no inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, e deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar, se for o caso, e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo do processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Verifica-se que o referido documento consta dos autos, em conformidade com o inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021. O documento apresenta metodologia de identificação, avaliação e proposição de medidas preventivas e de contingência, demonstrando observância aos princípios de governança e gestão de riscos, voltados à mitigação de problemas e à boa execução contratual.

O Estudo Técnico Preliminar concluiu pela viabilidade da contratação dos serviços de assessoria e consultoria no social, considerando que foram atendidos os requisitos de viabilidade técnica, operacional e orçamentária, revelando-se a medida adequada às necessidades identificadas pela Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome.

Por sua vez, o Termo de Referência – TR, igualmente acostado ao processo, elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *definição do objeto e fundamentação da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do Contrato, dos critérios de medição e forma e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, participação do consórcio, da garantia, estimativa do valor global da contratação e dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII, do art. 6º, da Lei

14.133/2021.

É importante esclarecer que sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a Nova Lei de Licitações deu prioridade à utilização do CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO, em conformidade com o art. 19, da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

(...)

Não bastasse, o Decreto Municipal nº. 130/2024 em seu art. 10 determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, o Catálogo CATMAT do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

Ademais, no mesmo entendimento da apresentação da especificação do produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização, reza o disposto legal do Art. 40, § 1º da Lei nº. 14.133/21:

Art. 40 (...)

§ 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (...)

Portanto, a especificação do serviço através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado.

No que tange a **participação de consórcio**, a fase preparatória do processo licitatório

deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

A permissão quanto à **participação de consórcio** deve ser considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15, caput da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

Nesse esteio, o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar restrição à competitividade:

“A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo” (Acórdão 2633/2019 Plenário/<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br>).

Assim, o TR no item 10.1, a Secretaria apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

“10.1 - Participação de Consórcios: a) Não será admitido consórcio pelas justificativas abaixo expostas: A vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade. A participação de consórcios é recomendável quando o objeto considerado for “de alta complexidade ou vulto”, o que não seria o caso do objeto sob exame. Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço. Ele não se reveste de alta complexidade, tampouco é aquisição/serviço de grande vulto econômico, ou seja, termo de referência não traz nenhuma característica própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio. A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e de pequeno valor econômico atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda o mais vantajoso para Administração.”

Assim, o item 7.6.14.1 do edital seguiu a justificativa contida no TR.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta assessoria jurídica destaca que não detém expertise para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado.

Ademais, esta assessoria jurídica não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao

planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, bem como sobre a metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto à adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração.”

Contudo, em observância à Lei nº 14.133, vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado em anexo ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

No caso em tela, o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, considerando preços oriundos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Portal de Compras Públicas, dentre outros, conforme Mapa de Apuração de Preços acostado ao procedimento. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23, da Lei nº 14.133/21, revelando-se adequada e suficiente para a instrução do procedimento.

Nos termos da justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome, consubstanciada no DFD, no ETP e no TR, a contratação de empresa especializada para prestar assessoramento, acompanhamento e suporte técnico operacional à gestão do SUAS, abrangendo a Proteção Social Básica e Especial se destina a atender as necessidades da demandante, enquadrando-se como serviço continuado, sem dedicação exclusiva de mão de obra, e contemplada no Plano Anual de Contratações/2025.

Diante do que se constata, verifica-se que os autos estão devidamente motivados e instruídos, visando ao atendimento do interesse público, com a indicação da solução que a Secretaria demandante julgou como sendo a mais adequada à sua satisfação.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória inicial do certame, encontra-se em consonância com as exigências mínimas da Lei 14.133/2021, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

IV - DA MINUTA DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO

Para participação na licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas no art. 25, da Lei 14.133/2021, e se encontram nesta minuta de edital como habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/2023.

Frise-se que, além das exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, a Administração Pública Municipal deve observar, de forma vinculante, as disposições do Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito Municipal.

A elaboração da Minuta do Edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, devidamente observada nos presentes autos, com sua regular submissão à análise jurídica. A referida minuta é acompanhada de oito anexos, quais sejam: I – Termo de Referência e seus respectivos anexos; II – Modelo de proposta de preços; III – Modelo de declaração relativa à proibição de trabalho de menor; IV – Minuta do contrato; V – Modelo de declaração de autenticidade dos documentos; VI – Modelo de declaração de informações adicionais; VII – Modelo de declaração de qualidade e sustentabilidade socioambiental; e VIII - Modelo de declaração de observância de limite de valores de contratos celebrados com a administração pública. Diante do exposto, constata-se que a minuta do edital contempla os elementos exigidos pelo artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, apresentando-se formal e materialmente adequada.

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o artigo 9º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, de que é vedado a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.

Ao proceder à análise dos itens 15.1, relativo à Habilitação Jurídica; 15.2, referente à Regularidade Fiscal, Trabalhista e Social; 15.3, atinente à Qualificação Técnica; e 15.4, concernente à Qualificação Econômico-Financeira, constantes da minuta do edital acostada aos autos do presente processo, não se identificou, no presente exame, qualquer cláusula de natureza restritiva que demande aperfeiçoamento ou ajuste.

Cumpre destacar que ao órgão assessorado incumbe exigir, como qualificação técnica e econômico-financeira, apenas os requisitos indispensáveis à garantia do adimplemento contratual, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e do artigo 69, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se, portanto, que a Administração avalie o grau de complexidade e o risco da contratação, de modo a assegurar que as exigências de habilitação sejam adequadas, proporcionais e compatíveis com a natureza do objeto licitado.

De igual modo, ressalta-se que a habilitação jurídica tem por finalidade comprovar a capacidade do licitante para exercer direitos e assumir obrigações na relação contratual, restringindo-se à apresentação de documentos que atestem sua existência legal e, quando cabível, a autorização para o exercício da atividade econômica relacionada ao objeto licitado, nos termos do artigo 66, da Lei nº 14.133/2021. Já a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos estabelecidos no artigo 68, do mesmo diploma legal.

Portanto, considerando a análise técnica procedida, entende-se que a minuta do edital examinada se encontra em conformidade com os preceitos estabelecidos na legislação vigente.

V - DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei nº 14.133/2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do artigo 4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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. (...)

§ 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.

A Administração Pública deve garantir a participação exclusiva de ME/EPP/MEI/COOP em processos licitatórios quando em contratações de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme preleciona o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006. Vejamos:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório 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); (...)

No entanto, o Termo de Referência aponta que o valor do único item a ser contratado é estimado em R\$ 218.405,01 (duzentos e dezoito mil, quatrocentos e cinco reais e um centavo). Por isso, não foi realizada a destinação de participação exclusiva de ME/EPP/MEI/COOP no presente procedimento licitatório.

Observa-se, ainda, que a minuta de Edital previu o tratamento diferenciado quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, em relação às microempresas e empresas de pequeno porte, no itens 7.4.3 e 15.2.12, respectivamente, desde que se enquadrem nos termos do art. 34, da Lei Federal nº 11.488/2007, e que não se encontrem em qualquer das exclusões relacionadas no § 4º do artigo 3º, da Lei Complementar nº 123/06, alterada pelas Leis Complementares 128/2008, 147/2014 e 155/2016 e Decretos 8.538/2015, 10.273/2020, conforme disposto no item 7.4.5, do Edital.

Desse modo, no caso concreto, verifica-se que no Termo de Referência e na minuta do edital, acostado no **despacho inicial do Memorando/CI 77.766/2025**, o certame não será exclusivo para a participação das ME/EPP/MEI/COOP, mas prevê o tratamento diferenciado garantido em lei.

VI - DA MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e

assessoria, para atender a demanda do órgão interessado, nos termos das especificações e quantitativos indicados no TR, Anexo I, do Edital, deve-se instrumentalizar em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95, da Lei nº 14.133/2021.

A regra contida no bojo do artigo 89, da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

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.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

No que concerne a minuta do contrato (anexo IV), esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. Verifica-se, portanto, que, no referido instrumento, estão contidas as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; infrações e sanções administrativas, extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

Portanto, a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei 14.133/2021, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública do instrumento, conforme disposto no artigo 95, da Lei nº 14.133/2021.

VII – CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO nº 112/2025**”, adotando o critério de julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo **Menor Valor Unitário do Item**, com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no artigo 6º,

XLI, c/c artigo 56, da Lei nº 14.133/2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta assessoria jurídica **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento *in foco*.

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o artigo 54, *caput*, e §1º, da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto o Diário Oficial do Município e o Jornal de Grande Circulação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Debora Leandro Medeiros de Souza
Assessora de Assuntos Jurídicos



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 0B2D-87F7-FA2D-0C19

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



DEBORA LEANDRO MEDEIROS DE SOUZA (CPF 863.XXX.XXX-48) em 26/11/2025 09:36:39

GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/0B2D-87F7-FA2D-0C19>



Memorando/CI 77.766/2025



De: **Pedro Eduardo Alencar Granja** Setor: **PGM - PGM.PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO**

Despacho: **10- 77.766/2025**

Assunto: **MINUTA DO EDITAL PE Nº 112/2025 - APRECIÇÃO**

Petrolina/PE, 28 de Novembro de 2025

Referência: Memorando/CI nº 77.766/2025

Processo Administrativo nº 377/2025

Pregão Eletrônico nº 112/2025

Interessado: Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome - SASCF

Assunto: Análise de Parecer Jurídico

Trata-se de processo administrativo objetivando a contratação, mediante licitação pública na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço, representado pelo valor unitário do item, com modo de disputa aberto e fechado, para futura contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada, destinados ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

A solicitação de consulta seguiu instruída com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Mapa de Risco; Pesquisa de Preços; Termo de Referência; Minuta do Edital e anexos; Minuta do Contrato; Bloqueio orçamentário; Termo de Autuação; e Solicitação de Parecer.

A análise jurídica descrita no parecer em análise constatou que a fase preparatória do procedimento licitatório observou os preceitos normativos estabelecidos na Lei Federal n. 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 130/2023, tendo a assessoria jurídica opinado pela possibilidade jurídica de prosseguimento do certame.

Sendo estes os elementos importantes de análise, passa-se para a fundamentação sobre sua pertinência.

Inicialmente é importante destacar que a análise se limita aos aspectos jurídicos do procedimento, não abrangendo questões de conveniência e oportunidade para a celebração do ato, nem elementos técnicos, como o detalhamento do objeto, suas características e especificações. Tais questões técnicas não fazem parte das atribuições deste órgão de consultoria e devem ser tratadas pelos setores especializados da Administração.

O parecer jurídico examinou o Documento de Formalização de Demanda – DFD, o qual apresenta as razões de necessidade da contratação, relacionadas à qualificação e melhoria dos dados e informações nos sistemas do SUAS Web, mediante suporte técnico especializado aos profissionais da Secretaria. A justificativa apresentada pelo órgão demandante encontra-se registrada no instrumento pertinente.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, o parecer identificou a presença dos elementos previstos no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, abrangendo descrição da necessidade, previsão no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução, justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação. A elaboração do ETP observou o disposto no artigo 5º do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023.

Relativamente à opção pelo não parcelamento do objeto, consta justificativa no item 9 do ETP, fundamentada na natureza não divisível do serviço, caracterizado como continuado de prestação diária, parcelado em meses apenas para fins de faturamento. A opção encontra-se registrada no instrumento de planejamento.

O Mapa de Análise de Riscos – MAR foi acostado ao processo em conformidade com o inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando metodologia de identificação, avaliação e proposição de medidas preventivas e de contingência.

O Termo de Referência – TR contempla os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, incluindo definição do objeto e fundamentação da necessidade, descrição da solução considerando o ciclo de vida, especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e forma de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, participação de consórcio, garantia,

estimativa de valor global e dotação orçamentária. A especificação do objeto foi realizada mediante indicação no Catálogo Eletrônico de Padronização (CATSER), conforme estabelecido no artigo 10 do Decreto Municipal nº 130/2024.

No tocante à participação de consórcio, o item 10.1 do TR apresenta justificativa para a vedação, fundamentada na ausência de alta complexidade ou vulto econômico do objeto, tendo o edital reproduzido tal posicionamento no item 7.6.14.1. A fundamentação consta do instrumento de planejamento.

A pesquisa de preços foi realizada considerando fontes do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e Portal de Compras Públicas, conforme Mapa de Apuração de Preços acostado ao processo, observando-se o disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. O valor estimado foi estabelecido em R\$ 218.405,01 (duzentos e dezoito mil, quatrocentos e cinco reais e um centavo).

Quanto à compatibilidade com o Plano de Contratações Anual de 2025, conforme informado pela Divisão de Planejamento da Secretaria de Licitações e Contratos no Memorando nº 60.513/2025, a demanda encontra-se contemplada no item 2.3 do TR, publicada no PNCP/Site em 17/10/2025, categoria Serviços, identificação do item no PCA nº 20, classe/grupo 8183-2, objeto "Assessoria e consultoria no social", observando-se o disposto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

A minuta do edital apresenta os requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, conforme previsão do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/2023. O instrumento convocatório é acompanhado de oito anexos, contemplando os elementos exigidos pela norma de regência. O parecer consignou que a análise não identificou cláusulas de natureza restritiva.

Relativamente ao tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, considerando que o valor estimado do único item supera o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) previsto no artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, a participação não foi destinada exclusivamente a ME/EPP/MEI/COOP. Os itens 7.4.3 e 15.2.12 da minuta do edital estabelecem o tratamento diferenciado quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, em conformidade com os preceitos legais aplicáveis.

A minuta do contrato, anexo IV do Edital, contempla as cláusulas contratuais relativas ao objeto, vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste, obrigações das partes, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, dotação orçamentária, casos omissos, alterações, publicação e foro, observando-se o disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

A modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço, representado pelo menor valor unitário do item, e modo de disputa aberto e fechado, encontra respaldo no artigo 6º, XLI, combinado com o artigo 56 da Lei nº 14.133/2021, considerando-se a natureza de serviços comuns do objeto contratado.

O parecer verificou que o bloqueio orçamentário foi acostado ao processo, atestando a disponibilidade de recursos para a contratação pretendida.

À vista do exposto e às razões e elementos constantes no parecer jurídico posto para apreciação, **ratifico** o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de licitação, ressaltando que esta manifestação limita-se à análise formal e jurídica do procedimento, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e adjudicação do certame.

Encaminhem-se os autos à unidade gestora competente para as providências administrativas que entender pertinentes.

—
Pedro Eduardo Alencar Granja

Procurador-Geral de Petrolina

