

Processo Administrativo nº 397/2025

Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 029/2025

Consultante: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos.

Interessada: Secretaria de Desenvolvimento Rural.

Assunto: Concorrência Eletrônica para a contratação de empresa especializada no ramo de engenharia civil para a prestação de serviços relativos à reforma do mercado público Antônio Aureliano, Distrito de Izacolândia em Petrolina – PE.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SERVIÇOS/OBRAS. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica, para análise jurídico-formal acerca da viabilidade de **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO RAMO DE ENGENHARIA CIVIL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À REFORMA DO MERCADO PÚBLICO ANTÔNIO AURELIANO, DISTRITO DE IZACOLÂNDIA EM PETROLINA-PE**, neste município, conforme solicitação expressa da Secretaria de Desenvolvimento Rural de Petrolina, licitação pública na modalidade **CONCORRÊNCIA**, na forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes no **Memorando nº 81.381/2025**, nos termos do **art. 18 e 29, da Lei 14.133 de 2021**.

Na presente análise foram apreciados os seguintes documentos:

- 1 – DFD;
- 2 – ETP;
- 3 - Termo de Referência;
- 4 - Planilha Orçamentária e demais anexos;
- 5 - Mapa de Risco;
- 6 - Documentos Complementares: ART;
- 7 - Documentos Complementares: Licença Ambiental;

- 8 – Bloqueio;
- 9 - Minuta do edital e do contrato;
- 10 – Termo de Autuação

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

É o que cumpre relatar.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Deve-se salientar, que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação relativa à fase preparatória do certame licitatório, bem como autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1.º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal, estando em consonância com o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07 “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”.

Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 114/2025, conforme disposto no seu art. 21, senão vejamos:

Decreto Municipal n.º 114/2025

Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal

Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos e procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.

§ 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

Além disso, as observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Passamos a análise jurídica.

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](#).

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada através do Documento de Formalização da Demanda – DFD **acostado ao despacho inaugural, do Memorando/CI nº 81.381/2025**, originado da **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural**, que inicia o procedimento licitatório, estabelecendo a necessidade do interesse público a ser satisfeito, constata-se a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação.

Nestes termos, justifica-se a necessidade em contratar empresa para **REFORMA DO MERCADO PÚBLICO ANTÔNIO AURELIANO, DISTRITO DE IZACOLÂNDIA EM PETROLINA-PE**, objeto deste processo licitatório, decorre da demanda por um espaço adequado para melhorar a organização e incentivar a comercialização dos produtores. Dessa forma, justifica-se a necessidade da contratação, asseverando que:

“O Município de Petrolina, através da Secretária de Desenvolvimento Rural, vem sempre procurando melhorar a estrutura e apoio ao homem do campo, por entender que a infraestrutura da feira de Izacolândia é essencial para fomento e comercialização de bens e insumos produzidos na agricultura familiar, logo é de suma importância a requalificação da

feira para o incentivo a comercialização e geração de renda para os produtores das áreas, irrigada, sequeiro, e ribeirinha do município de Petrolina – PE.

A requalificação do espaço existente para comercialização de cereais, frutas e produtos derivados de origem animal, , onde já é comercializado frutas e hortifrutis, mas de maneira adaptada, a requalificação uma medida fundamental para melhorar a organização e incentivar a comercialização dos produtores, onde a área atual tem infraestrutura precária afetando diretamente a comercialização.

1. Melhoria na estrutura física, a existente é precária, onde os box estão deteriorados, telhado com madeiras quebradas, com presença de cupins, área em fica alagada em regime de chuvas.

2. Infraestrutura adaptada: A requalificação do espaço foi projetada conforme necessidade apresentada pelos comerciantes, mediante reunião, logo o projeto atende os anseios dos demandantes do espaço público.

3. Área requalificada para atendimento das necessidades dos usuários, o projeto compreende espaços cuja finalidade atende a comercialização de diversas cadeias produtivas, cereais, hortifrutis, derivados de animais, todos estes são produzidos em diversas áreas do município, sequeiro, ribeirinha e irrigada.

4. Fortalecimento da agricultura familiar: Com a requalificação deste ambiente, será impulsionado o fomento desde o criador, produtor e como os que comercializam todos os produtos exportados no referido mercado público, cuja titularidade e do município.

Dessa forma, a requalificação do espaço para comercialização de fato impulsionará o incentivo a comercialização e produção de todos os derivados pelos produtores e comunidades rurais e cooperativas, bem como impulsionar o fluxo de pessoas para este espaço público, tornando mais atrativo o comercio para esta comunidade.” (sic)

O Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 22 páginas, acostado ao despacho inaugural, do supramencionado Memorando, em harmonia ao mínimo exigido em Lei nº 14.133/2021, no artigo 18, §1º e respectivos incisos, possui os seguintes elementos: 1. Descrição da necessidade; 2. Previsão no plano de contratação anual; 3. Requisitos da contratação; 4. Estimativa das quantidades; 5. Levantamento de mercado; 6. Estimativa do preço da contratação; 7. Descrição da solução como um todo; 8. Justificativa para parcelamento; 9. Demonstrativo dos resultados pretendidos; 10. Providências prévias ao contrato; 11. Contratações correlatas/interdependentes; 12. Impactos ambientais; 13. Viabilidade da contratação. Portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da NLLC, servindo como parâmetro para elaboração do Termo de Referência.

Nesse sentido, foi evidenciada a presença deste elemento como alternativas disponíveis no mercado, tendo, a Secretaria interessada, apresentado justificativa para a escolha da utilização das tabelas de referência do **SINAPI**, que se trata de sistema de referência para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, face à viabilidade técnica e econômica dentre as

soluções de mercado, estando em conformidade com o artigo 23, § 2º, I, da Lei 14.133/2021, que dispõe:

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

(...)

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

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

Via de regra, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

No caso concreto, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de um único objeto, tendo sido a agregação justificada no item 5.1.5 do ETP:

“A contratação para a execução da obra deverá ser licitada como objeto não divisível, sem parcelamento do objeto com a execução da obra por uma única empresa considerando a completitude do projeto e a sua média complexidade. A indivisibilidade do objeto ainda se justifica pelo fato de que os elementos técnicos e econômicos do caso concreto condizem com o seu não- parcelamento, cuja fragmentação do objeto poderá comprometer a realização da obra, onde a centralização da responsabilidade em uma única contratada é considerada eficiente e com resultados satisfatórios a vista do acompanhamento de problemas e soluções, bem como por facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado.”

A Súmula nº 247 do TCU determina que:

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

Na própria Súmula 247/2009 do TCU, utilizada como fundamento, pela equipe técnica, ela faz ressalvas quanto às licitações por itens "desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala", ou seja, estando presente quaisquer das hipóteses acima descritas, JUSTIFICA-SE o procedimento por agrupamento.

Nesse sentido Ronny Charles Lopes de Torres corroborando com a posição adotada, aduz que:

“Ocorre que o raciocínio de parcelamento ou adjudicação por itens não deve ser levado a termos absolutos, pois a divisão da pretensão contratual, em alguns casos, pode prejudicar a economia de escala e prejudicar a barganha contratual, gerar incompatibilidade técnicas ou reduzir a eficiência do resultado final que se espera com a contratação, além de potencializar risco e dificuldades na gestão de pluralidade de contratos autônomos, para atendimento da mesma pretensão contratual”.

Assim, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes, desde que de tal ação não resulte em restrição à competitividade ou ainda, propicie uma redução de licitantes, o que geraria prejuízos a administração pública.

No que tange do **Plano de Contratações Anual**, a Secretaria demandante no Termo de Referência acostado ao Despacho inaugural, em seu item 2.3, demonstra a existência de previsibilidade no Plano de Contratação Anual, publicado no Portal da Transparência da Prefeitura de Petrolina, como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 13.433/202, vejamos:

Data da publicação no Portal: 29/10/2025

Categoria no PCA: Serviço

Identificação do item no PCA: 36

Identificação da Classe/Grupo no PCA: 0029 – serviço de engenharia

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Diante deste arrazoado, importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos fatos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos

motivos apresentados. Nesse esteio, a análise de compatibilidade da licitação com o plano anual de contratação.

Dessa forma, além das exigências da lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que dispõe sobre a requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública federal direta e indireta no município

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 81.381/2025, formalizado com 35 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *1. Condições gerais da contratação; 2. Fundamentação e descrição da necessidade da contratação; 3. Descrição da solução como um todo considerado o ciclo de vida do objeto; 4. Requisitos da contratação; 5. Modelo de execução do objeto; 6. Modelo de gestão do contrato; 7. Critérios de medição e pagamento; 8. Prazo e forma de pagamento; 9. Do reajuste; 10. Formas e critérios de seleção do fornecedor; 11. Estimativas do valor da contratação e do prazo de execução vigência; 12. Das sanções por inadimplemento; 13. Das obrigações da contratada; 14. Das obrigações da contratante; 15. Dotação orçamentária; 16. Implementação da Lei Complementar 123/2006*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

No presente caso, foi juntado ao despacho inaugural dos autos, o **Mapa da Análise de Riscos**, para identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, bem como Bloqueio evidenciando equilíbrio orçamentário, contido no Memorando nº 81.381/2025, acostado ao despacho inicial estando em consonância ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública Municipal observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Municipal de Petrolina/PE.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na

implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Análise de Riscos - MAR, formalizado com 10 páginas**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar, se for o caso, e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o 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.

Deve ser verificada também a adequação orçamentária da contratação pretendida, com a indicação da dotação orçamentária dos recursos a serem utilizados para custear as despesas da futura contratação, como consta no TR/Projeto Básico: a unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e fonte de recursos, assim como informa e comprova o bloqueio orçamentário colacionado aos autos do processo licitatório, a fim de se evitar a frustração da contratação por falta de verba, em conformidade ao disposto no art. 150 da Lei 14.133/2024, que determina:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Sabe-se que, quanto ao **orçamento**, é dever da Administração, na contratação de serviços/obras, elaborar planilhas detalhadas com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação, conforme dispõe o artigo 6º, inciso XXIII, alínea "i"; artigo 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI, todos da Lei nº 14.133/2021.

Assim, deve constar nos autos orçamento detalhado do custo global da obra/serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I (empreitada por preço

unitário), II (empreitada por preço global), III (empreitada integral), IV (contratação por tarefa) e VII (fornecimento e prestação de serviço associado), todos do caput do artigo 46; artigo 6º, XXV, alínea "f", todos da Lei nº 14.133/2021.

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre 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 a 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”.

Compulsando os autos, verifica-se a juntada da planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos.

Além disso, é relevante assinalar quanto à obrigatoriedade da apresentação da **ART** referente ao orçamento-base, com lastro na Súmula TCU Nº 260/2010.

Súmula TCU Nº 260/2010

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas”.

Logo, a elaboração das peças técnicas referentes ao objeto da contratação exige a emissão da **ART**, conforme art. 10, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU, tendo, a Secretaria demandante, acostado o referido documento ao Memorando nº 81.381/2025, no seu Despacho inaugural.

Por fim, fora apresentado o **Licenciamento Ambiental - LU - Nº 04.00678.2025**, expedido pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA, em conformidade ao que dispõem as

resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001, de 1986, e nº 237, de 1997, e da Lei nº 6.938, de 1981.

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

3. DA MINUTA DO EDITAL E DA CONCORRÊNCIA

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, que *a concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia*, e o inciso XII do mesmo normativo destaca que é considerada obra: *“toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”*.

Nesta senda, diante da análise dos autos do processo encaminhado, em especial da sua minuta de edital e demais anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentre o conceito de obra comum de engenharia, o que viabiliza a adoção da concorrência como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nesse esteio, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo dez anexos contido no Despacho inicial do Memorando 81.381/2025, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do contrato e demais anexos descritos alhures.

Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

A modalidade de licitação concorrência, tem previsão legal no art 6º, inciso XXXVIII da Lei nº14.133/2021, in verbis:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

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

A Concorrência é modalidade de licitação adotada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, sendo esta a modalidade adequada para a contratação em análise.

Desse modo, a Secretaria interessada apresentou esse formato de contratação como sendo a solução mais vantajosa para a Administração e justificou a escolha no item 5.1.1 do ETP, nos seguintes termos:

“A escolha da modalidade “Concorrência” se justifica pela ampla publicidade na contratação da empresa que irá executar os serviços previstos, mas também pela possibilidade de atestar previamente que as empresas interessadas em participar do certame possuem os requisitos mínimos de qualificação exigidos para execução do objeto a ser licitado, contido na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. A Concorrência caracteriza-se como modalidade de licitação, sendo definida no art.28, inciso II, pela Lei n.14.133/2021, como adequada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços de engenharia. Na concorrência a disputa de preços acontece entre quaisquer interessados, desde que comprovem preencher os requisitos de qualificação nos termos exigidos pelo edital. A nova lei de licitações em seu art.29, determina que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum, ou seja, possuem as fases: preparatória, de divulgação de edital de licitação, de apresentação de propostas e lances, quando for o caso, de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação, conforme descrito em seu art. 17. Para a escolha da modalidade apropriada, na fase de planejamento, deve-se considerar a aplicação do pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, sendo que não se aplicará o pregão às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, desde que estes não se qualifiquem como comuns. Neste sentido é o entendimento do TCU, conforme se verifica do Informativo de Licitação

e Contratos n.227/2015, no qual a Corte entendeu que a modalidade pregão não é aplicável à contratação de construção e reforma predial de engenharia e arquitetura, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida a sua adoção nas contratações de serviços comuns de engenharia (que não é o caso).”

Nesse esteio, a escolha do procedimento de LICITAÇÃO, ocorrerá na modalidade **CONCORRÊNCIA**, sob a forma **ELETRÔNICA**, com adoção do critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO**, representado pelo **MENOR VALOR GLOBAL** e tendo como modo de disputa **ABERTO-FECHADO, conforme item 10.11 da minuta do edital**, sendo a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que se trata de obra de engenharia, devendo ser licitada por meio da modalidade concorrência, nos termos do art. 28, II c/c art. 29, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.

Na interpretação de Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública” (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37).

A minuta do Edital e seus anexos tratam do objeto em epígrafe, caracterizado como obra. Na Lei nº 14.133/2021, as obras públicas são assim definidas:

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

(...)

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

Como bem assinala MARÇAL JUSTEN FILHO:

“A obra de engenharia é uma modificação permanente e relevante no mundo físico circundante. A Lei 14.133/2021 não contemplou a solução exemplificativa, tal como fizera a Lei 8.666/1993. Apesar disso, deve-se reputar que o conceito de obra compreende não apenas a construção propriamente dita, mas, também, a reforma a fabricação, a recuperação ou a ampliação. Os conceitos de reforma a fabricação, a recuperação e ampliação são acessórios e dependentes em relação ao conceito de construção. Como dito, o núcleo essencial do conceito de obra consiste na construção de uma edificação em um imóvel.” (Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021)

O Estudo Técnico Preliminar retrata na Orientação Técnica IBR 002/2009 que construir consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova, assim importa a modificação significativa e

perene da aérea a ser construída projetada por engenheiro ou arquiteto. Deverá o documento técnico, projeto básico ou memorial descritivo elaborado pelo órgão de engenharia abordar com clareza ao órgão licitatório a respeito da natureza do objeto, se obra ou serviço comum de engenharia, o que terá implicação sobre a modalidade de licitação a ser adotada.

No caso dos autos, da documentação técnica, é possível extrair que se trata da **REFORMA DO MERCADO PÚBLICO ANTÔNIO AURELIANO, DISTRITO DE IZACOLÂNDIA EM PETROLINA-PE**, configurada como obra, como consta claramente no ETP, item 5.1.2:

“(…)

As obras comuns de engenharia são, portanto, aquelas obras corriqueiras, de baixa complexidade técnica, e de menor risco de engenharia, quase sempre de pequeno e médio portes, para as quais não exista qualquer dificuldade para se estabelecer as especificações técnicas, os memoriais descritivos dos serviços e os respectivos padrões de qualidade desejados pela Administração. São aquelas cujos materiais, equipamentos e métodos construtivos sejam usuais e para as quais exista grande número de fornecedores e de executores (empresas e profissionais) no mercado local ou regional (que é aquele mercado que costuma suprir a demanda no caso de obras de pequeno e médio portes). Assim, as obras comuns de engenharia seriam aquelas (i) com baixo grau de complexidade técnica, executadas corriqueiramente pela administração, que contam com especificações e métodos usuais no mercado, e para as quais existem diversas empresas aptas a se habilitarem no certame, razão pela qual foram consideradas, na Lei nº 14.133/2021, em conjunto com os serviços comuns de engenharia. Apresenta-se, a seguir, um rol exemplificativo de obras comuns:

- construção de guias, sarjetas, calçadas e passeios - desde que destinadas apenas ao trânsito de pessoas;
- pavimentação com lajotas ou pisos intertravados, em via implantada;
- obras de recomposição de pavimentação asfáltica em geral;
- edificação de muros de divisa;
- construção de quadras poliesportivas;
- construção de postos e delegacias de polícia;
- construção de pontos de ônibus;
- execução de poços artesianos;
- construção de cisternas e reservatórios de água de pequeno ou médio porte ou pré-moldados;
- **construção, reforma e ampliação de prédios administrativos em geral, de escolas e de médio e pequeno porte;**

(…)”.

Tendo expostas essas definições, podemos concluir que o objeto em questão se trata de OBRA COMUM DE ENGENHARIA, estando em consonância com a Nota Técnica IBRAOP nº 001/2021 do Instituto de Auditoria de Obras Públicas.

No tocante ao Regimes de Execução sendo EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, o art. 6º, inciso XXVIII, conceitua como:

Art. 6º (...)

XXVIII – empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

(...)

Assim, o particular assume a obrigação de executar uma obra ou serviço de engenharia, estando incumbido de fornecer a mão de obra ou a mão de obra e os materiais necessários, mediante uma remuneração paga pela Administração Pública.

Nesse esteio, Administração no ETP, item 5.1.4, aduz:

“A escolha pelo regime de execução por empreitada por preço unitário é orientada pelo Acórdão 1.977/2013 – TCU e se justifica por se tratar de uma obra de Construção, cuja execução por este regime permite um melhor controle por parte da fiscalização na realização das medições, visto que as quantidades podem ser mensuradas por unidade de medida, cujo o valor total do contrato é o resultante da multiplicação do preço unitário pela quantidade e tipos de unidades contratadas. Dessa forma, esta escolha se torna necessária para melhor mensuração dos valores em possíveis alterações de projeto, evitando ônus ao erário público. No que se refere ao critério de regime de execução, será adotado o de empreitada por preço unitário, conforme previsto no art. 46, inciso I, da Lei 14.133/21 e seguindo a orientação consubstanciada no Acórdão 1.977/2013 no qual a Corte de Contas entendeu: Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão[...] A remuneração da CONTRATADA, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas. A precisão da medição dos quantitativos é muito mais crítica no regime de empreitada por preço unitário do que em contratos a preços globais, visto que as quantidades medidas no campo devem ser exatas, pois corresponderão, de fato, às quantidades a serem pagas. Portanto, as equipes de medição do proprietário devem ser mais cuidadosas e precisas em seus trabalhos, porque as quantidades medidas definirão o valor real do projeto. Trata-se de contrato de empreitada, no qual a CONTRATADA se obriga a realizar a obra descrita no Projeto e seus anexos, pessoalmente ou por intermédio de terceiros, mediante remuneração. O gerenciamento dos trabalhos cabe ao próprio empreiteiro, sem vínculo de subordinação com a CONTRATANTE. Ressalta-se que para a obra objeto desta contratação o empreiteiro contribuirá com o seu trabalho e os materiais necessários a execução da obra. Nos instrumentos que compõe esta contratação constaram, a previsão de obrigação de resultado, no qual a CONTRATADA se comprometerá a entregar a obra nos moldes estabelecidos pela CONTRATANTE, devendo fornecer os materiais, equipamentos e demais itens que se fizerem necessários a execução, assim como assumir a responsabilidade pelos riscos até o momento da entrega da obra. O contrato será executado mediante a realização dos projetos previstos no projeto executivo anexo ao edital, no qual a CONTRATADA deverá dispor de materiais e mão de obra suficiente a perfeita realização do empreendimento, devendo a vencedora observar as regras e obrigações contratuais dispostas no Termo de Referência e demais artefatos da contratação. Cabe ressaltar que, apesar da prestação contínua dos serviços até o adimplemento do contrato, não haverá previsão de dedicação de mão de obra exclusiva, devendo a

CONTRATADA decidir e dispor do quantitativo que julgar suficiente a execução do cronograma previsto para a contratação.”

Assim, a escolha de contratação por empreitada por preço unitário é útil em hipóteses nas quais a quantidade do serviço e dos materiais não possam ser definidos com precisão, a fim de que, no caso de oscilação, o descompasso não gere prejuízos às partes contratantes.

Com isso o critério de regime de execução escolhido é de empreitada por preço unitário, conforme previsto no art. 46, inciso I, da Lei 14.133/21 e seguindo a orientação consubstanciada no Acórdão 1.977/2013 no qual a Corte de Contas entendeu:

“Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão[...].”

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º, inciso I, aliena 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”. Analisando os itens 14.2.1 da Habilitação Jurídica, 14.2.2 da Habilitação fiscal, social e trabalhista, 14.2.3 da Qualificação econômico-financeira e 14.2.4 da Qualificação Técnica, constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho inicial do Memorando nº 81.831/2025, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Assim, o TR no item 4.8.1, apresentou justificativa referente a não participação do consórcio, vejamos:

“4.8 - Da Participação de Consórcio

4.8.1 - Nesta licitação não será permitida a participação de consórcios para esta contratação, visto que o objeto a ser licitado não engloba a execução de serviços de alta complexidade ou de relevante vulto, sendo que as empresas, isoladamente, possuem condições de suprir os requisitos de habilitação do edital”.

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>).

Neste aspecto, o item 7.3.6.1 do edital, seguiu a justificativa contida no Termo de Referência.

4. DA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL NA LICITAÇÃO

O § 1º do artigo 67 da Lei n. 14.133/2021 afirma que os atestados de capacidade técnica serão restritos às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação. Como critério para definição da parcela de maior relevância ou valor significativo, adotou-se o percentual de 4% (quatro por cento) sobre o valor estimado da contratação.

São consideradas parcelas de valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação conforme dispõe o artigo 67, §1º da Lei nº 14.133/2021. Com isso, **item 14.2.4.2.1 do edital** em análise elencou itens de relevância.

Importante distinguir valor significativo e Parcela de maior relevância, o primeiro corresponde ao valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado, em contrapartida o segundo é o conjunto de características que individualizam o objeto como pontos mais críticos. Com isso, constata-se que o edital ora analisado elencou itens de maior relevância.

Nesse sentido o Tribunal de Contas de São Paulo, se posicionou sobre o artigo 67, §1º da Lei nº 14.133/2021:

“Ao estabelecer uma condição alternativa (parcela de maior relevância ou valor significativo), diversamente da conjugação da previsão anterior (parcela de maior relevância e valor significativo), a LF nº 14.133/2021 possibilitou à Administração, na fase preparatória da licitação, eleger, mediante justificativas técnicas, a indicação de quais as parcelas suscetíveis de comprovação – as de maior relevância ou as de valor significativo –, de acordo com a natureza, especificidade e complexidade do objeto, consoante inciso IX do artigo 18.”

Cabendo destacar que, diversamente da Lei 8.666/1993 a Lei 14.133/2021 não exige que a parcela sobre a qual serão definidos os requisitos de habilitação técnica atenda simultaneamente aos critérios de relevância e valor. Dessa forma, cabe à Administração avaliar, em cada caso específico, quais exigências são proporcionais à dimensão e complexidade do objeto a ser executado.

Nesse esteio, os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a Concorrência em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de obra comum, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva, atendendo o disposto no inciso XII, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

5. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME, EPP e Cooperativas equiparadas, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º da Nova 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.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: (Grifos nossos)

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. (Grifos nossos)

§ 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.

Desse modo, no caso concreto, a minuta de edital revela, nos seus itens 7.3.10 e 7.3.11, que a Administração realizará licitação **com o tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhada.**

6. MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no artigo 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de Contrato deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal, estabelecendo-se que, nas contratações que tenham objetos mais complexos e que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandam de “*disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual*”, sua formalização seja realizada com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual, estando assim em consonância com o art. 610 da Lei nº 10.406/2002 e o artigo 104 da Lei nº 14.133/2021.

Por se tratar de contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia relativos à **REFORMA DO MERCADO PÚBLICO ANTÔNIO AURELIANO, DISTRITO DE IZACOLÂNDIA**, neste município, conforme condições já elencadas nesse opinativo, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92, da Lei 14.133/2021 e respectivos incisos, bem como levando em consideração as observações expedidas por esta assessoria, entende-se que a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei de Licitações e Contratos, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Por tudo exposto, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada para o suprimimento do interesse público envolvido.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina ao art. 54, *caput* e §1 da Lei nº 14.133/2021 e no Diário Oficial do Município e no jornal diário de grande circulação.

7. CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**, na forma eletrônica, representado pelo “**MENOR PREÇO** – representado pelo **VALOR GLOBAL**” com regime de execução por “**empreitada por preço unitário**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, XII, e art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, bem como o **Decreto Municipal nº 130/2023 (Lei Geral)** e a **IN CGM 003/2022**.

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*.

É o parecer, salvo melhor juízo.

(Assinado eletronicamente)
Matheus Henrique Medeiros de Carvalho
Assessor de Assuntos Jurídicos



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: EA88-1D51-A327-2B65

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



MATHEUS HENRIQUE MEDEIROS DE CARVALHO (CPF 066.XXX.XXX-40) em 05/12/2025 11:13:12
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/EA88-1D51-A327-2B65>



Memorando/CI 81.381/2025



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

Despacho: **8- 81.381/2025**

Assunto: **MINUTA DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 029/2025 - APRECIÇÃO**

Petrolina/PE, 05 de Dezembro de 2025

Referência: Memorando/CI nº 81.381/2025

Processo Administrativo nº 397/2025

Concorrência Eletrônica nº 029/2025

Interessado: Secretaria de Desenvolvimento Rural

Assunto: Análise e Ratificação de Parecer Jurídico

Trata-se de processo administrativo objetivando a contratação, mediante licitação pública na modalidade Concorrência Eletrônica, do tipo menor preço, com modo de disputa aberto e fechado, para futura contratação de empresa especializada no ramo de engenharia civil para a prestação de serviços relativos à reforma do mercado público Antônio Aureliano, Distrito de Izacolândia em Petrolina-PE, destinados à requalificação do espaço de comercialização para fomento da agricultura familiar e geração de renda para os produtores rurais do município.

A solicitação de consulta seguiu instruída com os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Termo de Referência; Planilha Orçamentária e anexos; Mapa de Análise de Riscos; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); Licença Ambiental; comprovante de bloqueio orçamentário; minuta do edital e minuta do contrato; e Termo de Autuação.

A análise jurídica descrita no parecer em análise constatou a presença dos elementos formais exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 para a fase preparatória do certame, verificando a conformidade dos artefatos de planejamento com os requisitos normativos, a escolha justificada da modalidade Concorrência para contratação de obra comum de engenharia, o regime de execução por empreitada por preço unitário, e a ausência de restrições injustificadas ao caráter competitivo do procedimento. Concluiu 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 realizou a verificação dos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação, iniciando pela análise do Documento de Formalização da Demanda (DFD), constante do Memorando nº 81.381/2025, no qual foi identificada a definição dos requisitos necessários e a exposição das justificativas que fundamentam a contratação pretendida, em consonância com o disposto no art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, quanto à caracterização do planejamento como elemento basilar da fase preparatória.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, a manifestação técnica consignou que o documento, formalizado em 22 páginas, apresenta os elementos previstos no art. 18, §1º e incisos da Lei nº 14.133/2021, contemplando: descrição da necessidade; previsão no plano de contratação anual; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado; estimativa do preço; descrição da solução; justificativa para o não parcelamento; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências prévias; contratações correlatas; impactos ambientais; e viabilidade da contratação. A análise indicou que tais elementos atendem aos preceitos normativos estabelecidos para servir como parâmetro à elaboração do Termo de Referência.

No tocante à metodologia de formação de preços, o parecer identificou a utilização das tabelas de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), em conformidade com o art. 23, §2º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece ordem de preferência para definição do valor estimado em obras e serviços de engenharia.

Relativamente à questão do parcelamento do objeto, a assessoria jurídica examinou a justificativa apresentada no item 5.1.5 do ETP, que fundamentou o não parcelamento na completude do projeto e sua média complexidade, indicando que a fragmentação do objeto poderia comprometer a realização da obra. A manifestação técnica considerou que a opção encontra respaldo nas ressalvas contidas na Súmula nº 247 do TCU, que admite o não parcelamento quando houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.

Quanto à previsão no Plano de Contratações Anual, o parecer atestou a existência de registro no item 36, categoria "Serviço", classe/grupo "0029 – serviço de engenharia", publicado no Portal da Transparência em 29/10/2025, em atendimento ao art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência, formalizado em 35 páginas, foi objeto de análise quanto à presença dos elementos exigidos pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, tendo o parecer identificado a existência de: condições gerais da contratação; fundamentação e descrição da necessidade; descrição da solução considerado o ciclo de vida do objeto; requisitos da contratação; modelo de execução; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; prazo e forma de pagamento; previsão de reajuste; formas e critérios de seleção do fornecedor; estimativas de valor e prazo; sanções por inadimplemento; obrigações da contratada e da contratante; dotação orçamentária; e implementação da Lei Complementar nº 123/2006.

No que concerne ao Mapa de Análise de Riscos, o parecer consignou que o documento, com 10 páginas, constitui instrumento de gerenciamento previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadoras e de contingência.

Quanto à adequação orçamentária, a manifestação técnica verificou a indicação da dotação orçamentária com especificação da unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e fonte de recursos, acompanhada de comprovante de bloqueio orçamentário, em observância ao art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

Relativamente à planilha orçamentária, o parecer registrou que foi elaborada por servidor identificado nos autos, utilizando composições de custos do SINAPI, em consonância com os arts. 6º, XXIII, alínea "i"; 18, inciso IV e §1º, inciso VI; e 23, §2º, inciso I, todos da Lei nº 14.133/2021. A assessoria indicou ainda a presença da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao orçamento-base, em atendimento à Súmula nº 260 do TCU.

Quanto ao licenciamento ambiental, foi identificada a apresentação da Licença de Utilização nº 04.00678.2025, expedida pela Agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA), em conformidade com as Resoluções CONAMA nº 001/1986 e nº 237/1997, e a Lei nº 6.938/1981.

No tocante à modalidade licitatória, o parecer analisou que a escolha da Concorrência se encontra justificada no item 5.1.1 do ETP e se mostra compatível com a natureza do objeto, caracterizado como obra comum de engenharia, nos termos dos arts. 6º, inciso XII, e 28, inciso II, c/c art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, tendo a manifestação técnica destacado que o procedimento observará o rito previsto no art. 17 do referido diploma legal.

Quanto ao critério de julgamento, foi consignado que a opção pelo menor preço, representado pelo menor valor global, encontra previsão no art. 6º, inciso XXXVIII, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, tendo sido justificada no ETP como critério apropriado para a contratação pretendida.

Relativamente ao regime de execução, o parecer examinou a escolha da empreitada por preço unitário, prevista no art. 46, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, tendo identificado no item 5.1.4 do ETP a fundamentação baseada no Acórdão nº 1.977/2013 do TCU, que considera tal regime apropriado quando os quantitativos não podem ser definidos com grande precisão, permitindo melhor controle pela fiscalização nas medições.

No que tange aos requisitos de habilitação, a análise verificou que os itens 14.2.1 (habilitação jurídica), 14.2.2 (habilitação fiscal, social e trabalhista), 14.2.3 (qualificação econômico-financeira) e 14.2.4 (qualificação técnica) da minuta do edital não apresentam cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, em observância ao art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à qualificação técnica, o parecer identificou que a minuta do edital adotou o critério previsto no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo a comprovação de aptidão para serviços de características semelhantes, restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo, tendo sido adotado o percentual de 4% (quatro por

cento) sobre o valor estimado da contratação como parâmetro para definição do valor significativo.

Relativamente à vedação de participação de consórcios, a manifestação técnica consignou que o item 4.8.1 do Termo de Referência apresentou justificativa fundamentada na ausência de alta complexidade ou relevante vulto do objeto, indicando que as empresas isoladamente possuem condições de atender aos requisitos de habilitação, em consonância com a orientação do Acórdão nº 2.633/2019 do TCU quanto à necessidade de motivação da vedação.

No que concerne ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006, o parecer verificou que os itens 7.3.10 e 7.3.11 da minuta do edital estabelecem a aplicação dos benefícios a microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas, observadas as limitações previstas no art. 4º, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, considerando que se trata de contratação de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado é superior à receita bruta máxima admitida para enquadramento como empresa de pequeno porte.

Quanto à minuta de contrato, a análise identificou a presença das cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se o instrumento compatível com os requisitos normativos aplicáveis à formalização da avença, em observância ao art. 95, inciso I, do referido diploma legal.

A manifestação técnica registrou ainda a necessidade de divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em cumprimento ao art. 54, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021, além da publicação no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação.

Da análise procedida, verifica-se que o parecer jurídico examinou os elementos essenciais da fase preparatória do certame licitatório, realizando a verificação de conformidade dos artefatos de planejamento com os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 130/2023. A manifestação técnica apresentou fundamentação objetiva quanto aos requisitos legais aplicáveis, identificando a presença dos documentos obrigatórios e a justificação das opções realizadas pela Administração nos instrumentos pertinentes.

A metodologia de análise adotada pela assessoria jurídica observou os parâmetros estabelecidos no art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, realizando apreciação conforme critérios objetivos e expondo os pressupostos de fato e de direito considerados na análise, mantendo-se no campo da verificação de legalidade sem adentrar em aspectos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, em conformidade com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União e com o art. 21 do Decreto Municipal nº 114/2025.

As opções quanto à modalidade de licitação, regime de execução, critério de julgamento, não parcelamento do objeto e vedação de consórcios foram objeto de justificativas consignadas nos instrumentos técnicos, cabendo à autoridade competente, dentro de sua esfera de discricionariedade, avaliar os elementos de conveniência e oportunidade que fundamentaram tais escolhas.

À vista do exposto e considerando as 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 licitatório, 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 pertinente.

—
Pedro Eduardo Alencar Granja

Procurador-Geral de Petrolina

