



**MEMORANDO Nº: 25.847/2026**  
**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 105/2026**  
**MODALIDADE: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 009/2026**  
**CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.**  
**INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.**

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SERVIÇOS/OBRAS. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS PARA CONTRATAÇÃO: DE EMPRESA PARA **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS**, LOCALIZADA NA RUA OITO DO BAIRRO JOÃO DE DEUS, ZONA NORTE DESTA MUNICÍPIO, CONFORME SOLICITAÇÃO EXPRESSA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES DE PETROLINA.

### I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica, para análise jurídico- formal acerca da viabilidade de contratação de empresa de engenharia para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS**, localizada na Rua Oito do Bairro João de Deus, zona norte deste município, conforme solicitação expressa da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes de Petrolina, licitação pública na modalidade **CONCORRÊNCIA**, na forma eletrônica, **com inversão de fases**, conforme justificativa e especificações constantes no **Memorando nº 25.847/2026**, nos termos do **art. 18, da Lei 14.133 de 2021 e Decreto Municipal nº 130/2023 e IN CGM 003/2022**.

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 Análise de Riscos -MAR



- 6 - Documentos Complementares: ART e outros.
- 7 - Documentos Complementares: Licença Ambiental
- 8 – Bloqueio orçamentário
- 9 - Informação do PCA
- 10- Termo de Atuação
- 11 - Minuta do edital e do contrato

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

## I - DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, tomando por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação relativa a fase preparatória do certame licitatório, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 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;

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.

Ainda, em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito. Senão vejamos:

**Art. 27.** A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa

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

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos

administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas 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 à análise jurídica.

## II - 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 e previsto do art. 18, da Lei 14.133/2021:

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, o procedimento licitatório fora inaugurado através do Documento de Formalização da Demanda – DFD, do Memorando/CI nº: **25.847/2026**, originado da **Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte**, 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 de empresa de engenharia para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS**, localizada na Rua Oito do Bairro João de Deus, zona norte deste município, conforme solicitação expressa da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes de Petrolina, de acordo com a justificava abaixo:

“O Município de Petrolina, através da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, vem sempre procurando melhorar os espaços físicos das escolas e creches, por entender que a infraestrutura escolar de qualidade, é de suma importância para o aprendizado dos alunos. NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS, está localizado no bairro João de Deus e atende cerca de 340 alunos, em turmas do grupo 2, grupo 3, grupo 4 e grupo 5. Este prédio não dispõe de estrutura adequada para as atividades pedagógicas e não oferece opções de acessibilidade nem de conforto para as crianças que ali estudam. Os espaços físicos são pequenos e limitam a promoção adequada de processos educacionais simples, como recreação, atividades dirigidas fora da sala de aula, dentre outros. Como fator positivo para a alteração desta realidade, contamos com o amplo espaço existente na própria NOSSA INFÂNCIA para realização da ampliação, na oportunidade que será realizada, também, a reforma na estrutura antiga. Considerando os fatores relacionados acima, e com o intuito de ampliar o conforto, segurança e atendimento, através da melhoria da infraestrutura física, é de grande importância a reforma da unidade escolar, para proporcionar qualidade e eficiência no aprendizado das crianças da comunidade do João de Deus”.

No que tange do **Plano de Contratações Anual**, a Secretaria demandante, no **Termo de Referência** acostado ao Despacho introdutório, em seu **item 2.3**, demonstra a existência de previsibilidade no Plano de Contratação Anual, publicado no Portal da Transparência da Prefeitura de Petrolina, em 16/03/26, como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 13.433/202, vejamos:

**Data da publicação no PNPC/Site:** 16/03/2026

**Categoria no PCA:** Obras

**Identificação do item no PCA:** 01

**Identificação da Classe/Grupo no PCA:** Obras Previstas

**Objeto:** Reforma e Ampliação da Nossa Infância JOÃO DE DEUS

A Lei 14.133/2021 tratou efetivamente do **Estudo Técnico Preliminar - ETP**, trouxe seu conceito e seus requisitos nos dispositivos dos seus artigos 6.º, inciso XX, e 18, § 1.º e respectivos incisos, apresentando, ainda, a obrigatoriedade da apresentação daqueles elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e da justificativa quanto à ausência dos demais, quando for o caso, senão vejamos:

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

(...)

**XX - estudo técnico preliminar:** documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (grifo nosso)

**Art. 18. (...)**

**§ 1.º** - O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

**I** - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

**II** - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

**III** - requisitos da contratação;

**IV** - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

**V** - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

**VI** - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

- preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
- §2º. O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Vale registrar que, 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 dispõe sobre a requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta no município de Petrolina.

O **Estudo Técnico Preliminar**, artefato constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação almejada, **formalizado com 25 páginas**, acostado ao despacho inicial, 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: “*descrição da necessidade, previsão no plano de contratação 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;*” portanto, encontra-se em consonância ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da LLC, servindo como parâmetro para elaboração do Termo de Referência.



Inicialmente, é de fundamental relevância destacar a modalidade da licitação escolhida pela Secretaria demandante para a presente contratação, qual seja a **Concorrência**, na forma **eletrônica**, que encontra supedâneo no artigo 6º, inciso XXXVIII, c/c artigo 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Logo, inexistente óbice legal à adoção da modalidade de contratação eleita pela Secretaria interessada, revelando-se tal escolha adequada em razão da natureza do objeto.

Nesse diapasão, ficou demonstrada a presença do **elemento de levantamento de mercado (item 5)**, “que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar. (Inciso V do § 1º do art.18 da Lei 14.133/2021)”.

A consulente levou em consideração as características do objeto a serem contratadas, entendendo **como melhor solução para contratação como sendo a execução indireta da seguinte forma: “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)”.*

Logo após apresentou-se as **alternativas do mercado para a obra no item 5.1.3**, atualmente *“possui diversas alternativas para construção civil e reformas em geral, no caso da necessidade em questão, que consiste na Reforma e Ampliação da Nossa Infância João de Deus, existem as seguintes opções disponíveis, com suas vantagens e desvantagens: Alternativa I: LOCAÇÃO DE PRÉDIO PRÓXIMO À ESCOLA; ; Alternativa II: CONSTRUÇÃO MODULAR COM CONTEINERS OU ELEMENTOS PRÉ-MOLDADOS; Alternativa III: STEEL FRAME; Alternativa IV: PAREDE DE CONCRETO OU CONCRETO/PVC; Alternativa V: ALVENARIA CONVENCIONAL.*

E corroborou-se que *“o aluguel de imóveis é uma forma bastante rápida para abertura de novas vagas, porém, como geralmente esses prédios são destinados à moradia familiar, dificilmente se encontra no mercado, uma edificação que atenda às especificidades de uma escola ou de uma creche, como áreas mínimas, quantidades de vasos sanitários, instalações elétricas para suportar uma grande demanda de eletrodomésticos, acústica apropriada, acessibilidade, etc. Alegou que “a construção através da montagem de contêineres ou peças de concreto é uma alternativa para uma execução rápida e efetiva, porém, devido ao seu alto custo de produção e à necessidade do uso de guindastes específicos, equipamentos modernos e mão de obra diferenciada, se torna um método construtivo bastante restritivo, com poucas opções no mercado. Outra opção demonstrada, o “Steel Frame consiste na montagem de perfis de aço galvanizado, com fechamentos com madeira ou Drywall. Esse tipo de construção tem um custo inicial elevado, e a necessidade de uma mão de obra especializada para execução da estrutura, além de maquinário especial, esse método deixaria a competição bastante reduzida, com poucos interessados”.* Já no sistema de paredes de Concreto ou de Concreto/PVC, *“onde*

*toda a estruturação e vedação do edifício é moldada no local, através de fôrmas metálicas ou de PVC, existe a necessidade de se equipar a obra com ferramental e máquinas específicas, a mão de obra também é diferente e ainda tem poucas empresas no mercado; sendo assim, devido à sua baixa materialidade, da mesma forma que nos métodos anteriores, essa concorrência seria pouco atraente para empresas especializadas”.* E por último a **ALVENARIA CONVENCIONAL**, *por ser bastante utilizada no país, de baixo custo, possuir uma grande variedade de fornecedores no mercado, ser de fácil especificação, e com a possibilidade de ampliação da concorrência, além de seguir com o padrão existente, a Secretária de Educação, Cultura e Esporte optou por essa alternativa.*

No que concerne a **estimativa da contratação**, a Secretaria apresentou justificativa no **item 6 do ETP**, estabelecendo que: *“Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inciso VI do § 1º da Lei 14.133/21 e art. 7º, inciso VI da IN 40/2020)”.*

*“A estimativa de preços da contratação “será compatível com os quantitativos levantados no projeto e com os preços do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, que é a principal tabela utilizada no orçamento de obras em geral, de acordo com o último boletim de referência publicado, mantida pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, que informa os custos e índices da Construção Civil no Brasil”.*

*“Na falta de composição no boletim de referência SINAPI, deve-se apresentar a composição unitária do serviço, contendo as justificativas técnicas para as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os valores adotados (por exemplo, memória de cálculo dos coeficientes de utilização de insumos), bem como a identificação do responsável pela elaboração. O Tribunal de Contas da União recomenda adotar a composição de outros sistemas referenciais de preços, desde que mantidos os coeficientes de consumo para cada serviço,*

*utilizando-se o custo dos insumos obtidos no SINAPI. Nos casos em que este não contemple os serviços em análise, exige-se que se busque informações em outras fontes de preços para análise do orçamento de obra pública”.(item 6 do ETP).*

Nesse sentido, no ETP deve ser feita uma análise inicial dos preços praticados no mercado para fundamentar a decisão da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação.

Sobre o tema, veja-se o Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal (CJF):

ENUNCIADO 17:

“A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares”.

Em relação ao orçamento definitivo da licitação, apresentou-se na planilha orçamentária colacionada aos autos no despacho inicial, como a escolha das tabelas de referência do **SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil)**, 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, que, no caso em questão, foram utilizadas aquelas referenciadas no mês de setembro de janeiro de 2026, **SEINFRA (028)**, **ORSE (Dez/2025)** e composições estando em conformidade com o artigo 23, § 2º, I, e § 3º 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**

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

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)

(...)

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo. (Grifos nossos)

Nessa perspectiva, dispõe a Instrução Normativa 03/2022 da lavra da Controladoria Municipal de Petrolina, que estabelece procedimentos e diretrizes para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral, obras e serviços de engenharia, aferição da vantagem da prorrogação de serviços continuados ou de atas de registro de preços e para subsidiar a tomada de decisão quanto ao deferimento de revisão de preços, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional:

Art. 8º - Para a contratação de obras e serviços de engenharia ou para a análise da vantagem na prorrogação dos contratos de serviços de engenharia, quando continuados, o preço referencial, acrescido do percentual de benefícios e despesas indiretas - BDI de referência e dos encargos sociais cabíveis, será definido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, nesta ordem:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi;

II - Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo, federal ou estadual, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital ou da autorização da contratação direta pelo ordenador de despesa, contendo a data e a hora de acesso;

III - Contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; ou

IV- Pesquisa de notas fiscais eletrônicas.

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, constata-se que a Administração pretende promover a licitação de um único contratado, tendo sido a agregação justificada no **item 8 do ETP**:

“O parcelamento da solução NÃO é recomendável, do ponto de vista da eficiência

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

técnica, considerando que o gerenciamento da obra permanecerá sobre a gestão de um único contratado, resultando num maior nível de controle da execução dos serviços por parte da administração, concentrando a responsabilidade da obra e a garantia dos resultados numa única pessoa jurídica. Para execução de obras de construção de edifícios não há viabilidade técnica na divisão dos serviços, que em sua grande maioria são interdependentes, visto que o atraso em uma etapa construtiva implica em atraso nas demais etapas, ocasionando aumento de custo e comprometimento dos marcos intermediários e da entrega dos serviços. Entende-se também que não há viabilidade econômica, uma vez que a tendência é que o custo seja reduzido para obras maiores em função da diluição dos custos administrativos e lucro. A divisão gera perda de escala, não amplia a competitividade e não melhora o aproveitamento do mercado, pois os serviços são executados por empresas de mesmo ramo de atividade, além de indicar o fracionamento do objeto. Então, pelas razões expostas, recomendamos que a contratação não seja parcelada, por não ser vantajoso para a administração ou por representar possível prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado”.

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”.

Destarte, a partir do momento em que devido e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes, desde que tal ação não resulte em restrição à competitividade ou ainda, propicie uma redução de licitantes, o que geraria



prejuízos a administração pública.

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.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho 05 do Memorando/CI nº 25.847/2026, formalizado com 49 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: “condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade de contratação, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, prazo e forma de pagamento, do reajuste, formas e critérios de seleção do fornecedor, critérios de aceitabilidade de preços, estimativas do valor da contratação e do prazo de execução de vigência, das sanções por inadimplemento, das obrigações da contratada, das obrigações da contratante, fraude e corrupção, dotação orçamentária, implementação da lei complementar 123/2006 e anexos, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021”.

No presente caso, foi juntado aos 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 25.847/2026**, acostado ao despacho introdutório, estando em consonância ao o 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.

Adicionalmente, 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**, 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, funcional programática, elemento de despesa e fonte de recursos, assim como informa e comprova o bloqueio orçamentário colacionado aos autos do processo licitatório, **no despacho introdutório do Memorando nº 25.847/2026**, 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.

Por conseguinte, 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 (empregada por preço unitário), II (empregada por preço global), III (empregada 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.

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

Outrossim, 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 n.º 25.847/2026, no Despacho inaugural.**

Por fim, fora apresentado a **AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL AA - Nº 05.00209.2025**, expedida em 07/11/2025 com validade até 07/11/2026, pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA (despacho inicial do Memorando 25.847/2026), em conformidade com a Lei Complementar nº 011, de 30/12/2009, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 015, de 17/06/2013, a Resolução CONSEMA/PE nº 01/2018 e 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.

Diante do exposto, é possível aferir que a fase preparatória 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.

### III - 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 dentro 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.

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 **14 anexos** contidos no Despacho 05 do Memorando 25.847/2026, quais sejam: o termo de referência e estudo técnico preliminar, modelos de declarações, modelo de proposta, 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 nº 14.133/2021, 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.

Conseqüentemente, a Secretaria interessada apresentou esse formato de contratação como sendo a solução mais vantajosa para a Administração e justificou a escolha nos seguintes termos no **item 3.1 a 3.3 do termo de referência**:

“Os serviços serão prestados por empresa especializada no ramo, devidamente regulamentada e autorizada pelos órgãos competentes, em conformidade com a legislação vigente e padrões de sustentabilidade exigidos nesse instrumento.

3.2- A Concorrência tem por fundamento legal o regramento disposto no art.2º, inciso VI da Lei n. 14.133/2021; 3.3- Para a presente contratação foi elaborado Projeto com os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, de modo a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

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**, com **INVERSÃO DE FASES** e tendo como regime de execução **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, 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 14133/2021, 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 (item 5.1.2) retrata na Orientação Técnica IBR 002/2009 que: *“Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual”*.

A Orientação Técnica IBR 001/2021(item 5.1.2), do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) dispõe acerca de obra comum:

“Obra Comum de Engenharia, como “é aquela na qual a mão de obra, os equipamentos e os materiais utilizados são padronizáveis e amplamente disponíveis no mercado, os métodos construtivos têm responsabilidade técnica assumida por arquiteto, engenheiro ou técnico com registro no conselho profissional (que atenda aos requisitos previstos no edital), bem como os objetos contratados são de conhecimento geral e possuem muitas características técnicas de fácil descrição e compreensão, inclusive por parte do executor da obra, o operário da construção civil. 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).”

No caso dos autos, da documentação técnica, é possível extrair que se trata de Contratação de empresa para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS**, configurada como obra comum, como consta na conclusão claramente no ETP, item 5.1.2.

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, por preço certo de unidades determinadas.

Nesta conjuntura, 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 Reforma, 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 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[...].”

Assim, a escolha deste regime de execução de contratação 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 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 c/c o art. 15, da Lei 14.133/2021.

Considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento daquela, 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: (...)

Dessarte, o **TR no item 3.9**, subitem 3.9.1, apresentou justificava referente à vedação da participação de empresas reunidas em consórcio, vejamos:

“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. Ainda, considere-se que o objeto a ser executado refere-se a serviços comuns de engenharia, motivo pelo qual a competitividade encontra-se devidamente ampliada. Diante do exposto, a ausência de participação de empresas em consórcio não importará prejuízo ao certame”.

Dessa forma, o **item 7.4.1** do edital ratifica a redação contida no Termo de Referência.

Destaque-se que, **a inversão de fases** foi estabelecida no certame em análise, em conformidade com o disposto no art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, constando expressamente no edital de Concorrência, com aplicação a todos os licitantes, conforme determina a legislação vigente, devendo a habilitação dos licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances, em busca da melhor prestação dos serviços que compõem o objeto deste certame.

Nesta perspectiva, informa o art. 17 da Lei 14.133/2021 as fases sequenciais do processo de licitação, prevendo no seu § 1º a possibilidade de inversão entre as fases de habilitação, apresentação das propostas e lances e julgamento, devendo neste caso ser apresentada justificativa, mediante ato motivado, que demonstre os benefícios inerentes a esta inversão, estando previsto expressamente no **item 3.10.1 do TR** e no edital a sua ocorrência, como segue:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

**§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação. (Grifos nossos).**

Em síntese, no processo licitatório objeto do presente opinativo, apresenta-se na cláusula 8 do edital, que a justificativa para a habilitação dos licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances (em busca da melhor prestação dos serviços que

compõem o objeto deste certame) está detalhada no item 3.10 do Anexo I do edital – Termo de Referência, o qual dispõe o seguinte:

“3.10.1- A presente justificativa tem por finalidade fundamentar a opção da Administração Pública pela adoção da inversão das fases da licitação, conforme o disposto no artigo 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, no âmbito da licitação para obras públicas. Nos termos da referida legislação, a Administração possui discricionariedade para definir, de forma motivada, a sequência das fases do processo licitatório, podendo optar por inverter ou não as etapas de habilitação e julgamento. Assim, a escolha pela análise prévia da habilitação dos licitantes se justifica pelos seguintes motivos: 1. Garantia de segurança jurídica e técnica do certame: Em obras e serviços de engenharia, a qualificação técnica e a capacidade operacional das empresas são determinantes para o sucesso do contrato. A análise prévia da habilitação assegura que apenas licitantes efetivamente aptos técnica e juridicamente participem da fase de julgamento, reduzindo riscos de adjudicação a empresas inidôneas ou sem condições de execução, reduzindo o risco de questionamentos posteriores, impugnações ou anulação da licitação por habilitação irregular do arrematante, prevenindo a frustração do certame por eventual desclassificação tardia e preservando a competitividade entre os licitantes habilitados. 2. Prevenção de retrabalho e nulidades: No procedimento atual, existe a possibilidade do licitante melhor classificado na proposta ser posteriormente inabilitado, o que implicaria retrabalho e reanálise de propostas. A verificação antecipada da habilitação evita esse cenário, conferindo maior estabilidade e linearidade ao processo. 3. Eficiência administrativa: A inversão de fases evita que a administração dedique tempo na análise de propostas que não atenderão aos requisitos da habilitação, garantindo vantagem objetiva e maior celeridade ao processo licitatório. 4. Interesse público: A administração busca assegurar que a contratação seja firmada com empresa que reúna previamente todas as condições de executar a obra dentro do prazo e padrões exigidos, garantindo continuidade do serviço público e qualidade na execução. 5. Complexidade técnica do objeto: Dada a natureza das obras públicas de engenharia, que envolvem alta complexidade técnica e exigem comprovação detalhada de atestados, acervo técnico e capacidade operacional, a fase de habilitação demanda atenção especial. Assim, a análise prévia é fundamental para garantir que somente empresas devidamente qualificadas possam apresentar propostas válidas. 6. Proteção ao interesse público e à execução contratual: A verificação antecipada da regularidade técnica das empresas é uma medida que protege o erário e reduz o risco de paralisações, aditivos e rescisões contratuais decorrentes de inexecução ou incapacidade técnica da contratada. 7. Foco na proposta mais vantajosa: A inversão das fases promove uma melhora na qualidade da fase de lances, ao garantir que apenas participantes habilitados disputem, evitando distorções competitivas como propostas inexequíveis ou “jogos de preços” desleais. Assegurar que apenas empresas qualificadas participem da fase de propostas, evita preços inviáveis ou inviáveis. 8. Fundamentação legal: A escolha pela inversão das fases encontra respaldo no artigo 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente autoriza a Administração a adotar, mediante justificativa, a sequência tradicional de habilitação seguida de julgamento. Verifica-se, portanto, que ao adotar a inversão de fases, não há prejuízos quanto à igualdade de condições, à competitividade, uma vez que o termo de referência estabelece critérios objetivos de habilitação, bem como os valores previstos de implantação são evidenciados por planilhas de composição de custos. Ou seja, a contratada não será onerada com preços acima do praticado no mercado, obtendo preços justos com maior garantia de viabilidade de execução. Entre os benefícios da adoção da inversão de fases, a antecipação da habilitação contribui para um ambiente de maior transparência, permitindo que todas as empresas possam competir em condições iguais desde o início. Essa transparência favorece também que todos os participantes estejam cientes dos critérios e



requisitos necessários, evitando surpresas na fase de apresentação de propostas. Outra vantagem é a seleção mais criteriosa desde o início, pois o processo seletivo concentra-se na escolha de empresas mais qualificadas. Aquelas que possuem comprovada capacidade técnica e operacional são incentivadas a participar, resultando em uma concorrência de maior qualidade, ou seja, afastando eventuais “aventureiros” que participam apenas da fase de lances, assim como ocorrido em certames anteriores do mesmo objeto, inclusive com Licitantes apresentando propostas de preços inexequíveis assim como inexistência de Atestados de Capacidade Técnica, o que comprova a má fé do Licitante durante o processo. A escolha de fornecedores qualificados desde o início também contribui para a continuidade e eficiência dos serviços, evitando interrupções indesejadas. Ao evitar a participação de empresas não qualificadas, contribui ainda para o atendimento às reais demandas e exigências da municipalidade, evitando subestimações que poderiam comprometer a qualidade do serviço. A fase de habilitação antecederá, excepcionalmente, a fase de apresentação das propostas e lances, tendo em vista que trará como benefícios mínimos de qualidade definidos neste Termo de Referência, na tentativa de evitar a mácula no preço com a realização da disputa de lances antes do julgamento da capacidade de execução do objeto. Assim, a disputa ocorrerá após a análise de habilitação dos licitantes, sendo o menor lance o critério decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração. Outro fator importante é que devido o valor da licitação ser consideravelmente elevado, espera-se com a inversão de fases podermos avaliar tecnicamente com a devida cautela os critérios de capacidade de execução de serviços das licitantes, uma vez que são serviços específicos e que requerem qualificação e expertise por parte das empresas participantes. a verificação prévia da qualificação técnica, da experiência e da qualidade dos serviços prestados pelos licitantes, em busca de atender aos parâmetros. Dessa forma, a opção pela inversão das fases — com a habilitação antecedendo o julgamento das propostas — mostra-se plenamente justificada e adequada ao interesse público, garantindo maior segurança, qualidade e eficiência à contratação da obra pública, economizando tempo e recursos no processo de habilitação, sem comprometer a disputa”.

No tocante 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 14.1 da Habilitação Jurídica, 14.2. Regularidade fiscal, social e trabalhista, 14.3. Qualificação econômico-financeira, 14.4 Qualificação Técnica**, constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho 05 do Memorando nº 25.847/2026, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Por fim, 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), bem como em conformidade ao que determina ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

#### **IV - 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, adotando-se o percentual mínimo de 4% (quatro por cento) sobre o valor estimado da contratação para este último critério.

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, os itens 14.4.2.1 e 14.4.3 do edital em análise elencou tópicos sendo relevantes.

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.

Sob essa ótica o Tribunal de Contas de São Paulo, posicionou-se 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 ([licitacoescontratos.tcu.gov.br](http://licitacoescontratos.tcu.gov.br)).

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.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação *com tratamento diferenciado para ME, EPP os MEI ou às entidades a elas equiparadas (item 7.5(7.3.8)) da Minuta do Edital), haja vista que o valor estimado do certame NÃO excede à receita bruta do enquadramento como empresa de pequeno porte:*

“Nos termos do §2º, art. 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, será aplicado o tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006 às MICROEMPRESAS, às EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, os MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS ou às entidades a elas equiparadas 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”.

Portanto, 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 o 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.

## V - 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 de engenharia para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA NOSSA INFÂNCIA JOÃO DE DEUS**, localizada na Rua Oito do Bairro João de Deus, zona norte deste município, conforme solicitação expressa da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes de Petrolina, 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.

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei 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 tange 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 escolha pela solução mais adequada para o suprimento do interesse público envolvido.

Além de tudo, 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 e no jornal diário de grande circulação.

## VI- CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**, na forma eletrônica, *com inversão de fases*, mediante critério de julgamento pelo “**MENOR VALOR GLOBAL** modo de disputa **ABERTO/FECHADO**” e com regime de execução por “**empreitada por preço unitário**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021.



## PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

É o parecer, S.M.J.

(Assinado eletronicamente)  
Amanda Gusmão Rodrigues de Castro Campos Assessora Jurídica





Considerando o parecer jurídico posto para apreciação e as razões e elementos nele constantes, **RATIFICO** o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de contratação, ressaltando que apreciação se limita à análise formal e jurídica do procedimento, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e efetivação da contratação.

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

**Pedro Eduardo Alencar Granja**

Procurador-Geral do Município de Petrolina



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E202-D914-F705-8298

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

- ✓ AMANDA GUSMÃO RODRIGUES DE CASTRO CAMPOS (CPF 089.XXX.XXX-65) em 05/05/2026  
18:36:11 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 07/05/2026 08:19:08 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/E202-D914-F705-8298>