

Ref.: Memorando/CI 34.508/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 148/2026

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 037/2026

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos.

INTERESSADAS: Secretaria da Casa Civil, Procuradoria Geral do Município, Controladoria Geral do Município, Secretaria de Governo, Secretaria de Comunicação, Secretaria de Educação, Cultura e Esporte, Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças, Secretaria de Licitação e Contratos, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Sustentabilidade, Secretaria de Serviços Públicos e Defesa Civil, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação, Agência Municipal do Meio Ambiente – AMMA, Autarquia Municipal de Mobilidade de Petrolina – AMMPLA, Secretaria Municipal de Receitas Municipais e a Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome.

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

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica encaminhada a esta Assessoria Jurídica para o crivo jurídico-formal acerca dos artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, cujo objeto se refere à contratação de empresa para a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE EMISSÃO DE BILHETES AÉREOS PARA VIAGENS**, conforme

especificações/unidade/quantitativos indicados no Termo de Referência, mediante solicitação expressa da Secretaria da Casa Civil, Procuradoria Geral do Município, Controladoria Geral do Município, Secretaria de Governo, Secretaria de Comunicação, Secretaria de Educação, Cultura e Esporte, Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças, Secretaria de Licitação e Contratos, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Sustentabilidade, Secretaria de Serviços Públicos e Defesa Civil, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação, Agência Municipal do Meio Ambiente – AMMA, Autarquia Municipal de Mobilidade de Petrolina – AMMPLA, Secretaria Municipal de Receitas Municipais e a Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome, autuado sob o Pregão Eletrônico nº 037/2026, Processo Administrativo nº 148/2026, com julgamento pelo **MENOR PREÇO (representado pelo Menor Valor Unitário), modo de disputa Aberto e Fechado**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021.

A demanda foi encaminhada mediante o Memorando nº 34.508/2026, sendo acostados:

- 1- Documentos de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa de Risco;
- 4- Pesquisa de Preços;
- 5- Termo de Referência;
- 6- Minuta do edital e anexos;
- 7- Minuta do Contrato;
- 8- Bloqueios orçamentários;
- 9- Termo de Autuação; e
- 10- Solicitação de Parecer

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

Passo ao exame.

II - DA APRECIÇÃO JURÍDICA

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

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

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

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

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

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

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

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.

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.

§ 1º Os pareceres e manifestações jurídicas emitidos pela Advocacia Pública Municipal deverão se restringir ao âmbito exclusivamente jurídico das questões analisadas, não podendo conter opiniões pessoais ou juízos valorativos acerca de aspectos técnico-operacionais, gerenciais, econômicos ou financeiros da administração pública, devendo focar na avaliação da regularidade formal e da adequação normativa dos atos administrativos examinados.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos, até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

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 dicação 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”.

Acrescenta-se que cabe à autoridade administrativa, a certificação quanto à observância da Lei 14.133/2021 quanto à pesquisa de preços, o saneamento dos dados coletados e a definição do orçamento estimativo.

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, 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.

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

Passamos a análise jurídica.

III - DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

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

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

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

Cumprido destacar que as contratações públicas do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023), com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído por meio do Decreto Municipal nº 130/2023, além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vínculo ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável,

conforme art. 4º, do Decreto Municipal nº 130/2023.

Enquanto instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal nº 130/2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

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

I – Formalização de demanda;

II – Elaboração do Estudo técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;

III – Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;

IV – Elaboração de Anteprojeto e do Projeto Executivo para as obras e serviços de engenharia;

V – Realização da estimativa de despesas;

VII – Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;

VIII – Verificação e infomção quanto à disponibilidade orçamentária;

IX – Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão. Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, sendo bens e serviços comuns "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado" (art. 6, XIII), cujo o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto (art. 6º, XLI).

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação foram **acostados aos autos do Memorando/CI nº 34.508/2026, os seguintes anexos:** Documentos de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Pesquisa de Preços, Termo de Referência (TR) e seus anexos, Minuta do Edital, Minuta do Contrato, Bloqueios Orçamentários, solicitação de parecer e atuação, para a contratação de empresa para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE EMISSÃO DE BILHETES AÉREOS PARA VIAGENS**, conforme especificações/quantitativos indicados no Termo de Referência, mediante solicitação dos órgãos interessados.

O processo de contratação foi iniciado pela provocação do setor competente dos

órgãos interessados, mediante apresentação dos DFDs, com a solicitação da contratação do objeto licitado, indispensável pela necessidade da prestação dos serviços acima mencionados para atender o disposto na Lei 14.133/2021, com a finalidade de “assegurar a representação institucional do município em diversas esferas governamentais”, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita.

No DFD apresentado pela Secretaria Municipal da Casa Civil, justifica a necessidade da contratação almejada, aduzindo que:

“A necessidade de contratação de serviços de reserva, emissão e entrega de bilhetes aéreos para as necessidades das Secretarias Municipais de Petrolina fundamenta-se na imperatividade de assegurar a representação institucional do município em diversas esferas governamentais. O deslocamento de gestores e autoridades para reuniões estratégicas, encontros executivos e audiências em órgãos estaduais e federais é vital para a articulação de políticas públicas, a captação de recursos e a celebração de convênios. Centralizar essa demanda garante que a Administração Municipal mantenha sua voz e presença em fóruns de decisão que impactam diretamente o desenvolvimento e o atendimento aos interesses da população.

Somado à representação institucional, o contrato atende à demanda contínua por aperfeiçoamento e capacitação técnica do quadro de servidores de todas as pastas. A participação em cursos, congressos e seminários de atualização é um pilar para a modernização da gestão pública, permitindo que os profissionais absorvam novas metodologias e tecnologias essenciais para a melhoria dos serviços prestados. Sem uma estrutura logística eficiente para a emissão de passagens, o município enfrentaria barreiras no desenvolvimento de seu capital humano, prejudicando a inovação e a eficiência administrativa em áreas críticas como saúde, educação e infraestrutura.

A opção pela contratação de uma empresa responsável pela prestação de serviço para a disponibilização e gestão das passagens aéreas justifica-se pela busca por maior eficiência, transparência e economicidade nos gastos públicos. Um sistema dessa natureza permite o acesso a uma ampla gama de opções de voos e tarifas em tempo real, facilitando a escolha da alternativa mais vantajosa para a administração, em conformidade com os princípios da Lei de Licitações. Além disso, centraliza o controle de despesas, otimiza os processos de reserva e emissão, e oferece ferramentas de relatório e auditoria, contribuindo para uma gestão mais ágil e responsável dos recursos públicos destinados a viagens institucionais.”

A Secretaria demandante demonstrou compatibilidade da contratação com o referido Plano de Contratação Anual de 2026, contido no item 2.3 do TR, estando em consonância como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 14.133/2021:

Unidade Orçamentária: 2112 – Procuradoria Geral do Município
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026

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

Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 13
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 2116 – Controladoria Geral do Município
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 8
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 2110 – Secretaria Municipal da Casa Civil
Data da publicação no PNCP: 17/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 8
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 61.100 – Sec. Municipal de Planejamento, Gestão e Finanças
Data da publicação no PNCP: 23/03/2026
Categoria no PCA: serviços: Serviços
ID do item no PCA: 25
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849 – Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 54.100 – Sec. Municipal de Licitação e Contratos
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 9
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 14100 – Sec. Municipal de Governo
Data da publicação no PNCP: 10/02/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 14
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 64100 – Sec. Municipal de Desenvolvimento Rural
Data da publicação no PNCP: 10/04/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 22
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 68100 – Sec. Municipal de Des. Econômico e Turismo e Inovação
Data da publicação no PNCP: 09/04/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 28
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 94.100 – Sec. Mun. de Educação, Cultura e Esportes
Data da publicação no PNCP: 09/04/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 27
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 57.100 – Sec. Mun. de Infraestrutura e Mobilidade
Data da publicação no PNCP: 13/02/2026

Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 25
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 63.100 – Sec. Mun. de Serviços Públicos e Defesa Civil
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 24
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
COMBATE À FOME
Data da publicação no PNCP: 23/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 25
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849 – Emissao de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 58100 – Sec. Mun. Des. Urbano, Habitação e
Sustentabilidade
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 18
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 30101 – Agência Mun. do Meio Ambiente
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 11
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 27001 – Autarquia Mun. Mobilidade de Petrolina-
AMMPLA
Data da publicação no PNCP: 27/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 31
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849 – Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 60100– Sec. Mun. de Segurança Pública de Petrolina
Data da publicação no PNCP: 23/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 43
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849 – Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 62100 – Secretaria Municipal de Receitas Municipais
Data da publicação no PNCP:20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 15
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Unidade Orçamentária: 67.100 – Sec. Municipal de Comunicação
Data da publicação no PNCP: 20/03/2026
Categoria no PCA: serviços
ID do item no PCA: 15
ID da Classe/Grupo no PCA: 245849- Emissão de passagens aéreas

Convém registrar que o **artigo 12 do Decreto Municipal 132/2023** prevê que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente. Da análise do memorando, infere-se que a despesa se encontra prevista no PCA 2026, visto que foi atestado no despacho 13, do Memorando/CI nº 29.313/2026.

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 19 páginas**, acostado ao despacho inaugural, do Memorando/CI nº 34.508/2026, possui os seguintes elementos: *descrição da necessidade, previsão no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação*; portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da Lei 14.133/2021, em conformidade, também, com o Decreto Municipal nº 130/2023.

Quanto à justificativa para parcelamento ou não da contratação, esta se encontra pormenorizada nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Termo de Referência:

9.1.2 Além disso, considerando que a licitação será composta por item único, com julgamento pelo MENOR PREÇO, não há viabilidade técnica para fracionamento do objeto sem prejuízo à eficiência e à economicidade.

9.1.3 Desta forma o parcelamento do objeto mostra-se inadequado, uma vez que poderia comprometer a padronização dos serviços, dificultar a gestão contratual e aumentar o risco de falhas na publicação.

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, ela faz ressalva à condição de o objeto ser

divisível e, 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”.

Inferre-se do Termo de Referência que o parcelamento é inviável, haja vista a indivisibilidade do objeto. Assim, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o não parcelamento, 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.

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

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**, 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.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 34.508/2026, formalizado com 34 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *definição do objeto e fundamentação da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do Contrato, dos critérios de medição e forma e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, da participação de consórcios, da garantia, estimativa do valor global da contratação e dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII, do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Ainda, no Termo de Referência, ficou estabelecido que não seria exigido garantia da contratação, estando em conformidade com o art. 96 e seguintes da Lei 14.133/2021, uma vez que tal exigência fica à critério da autoridade competente.

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

Art. 40, § 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

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

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

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº. 130/2024 em seu art. 10 determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, a classificação do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal, tendo a Secretaria demandante especificado o objeto por meio do CATSER.

Vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos

cálculos, que devem constar de documento separado em anexo ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

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

Esta estimativa que se diferencia da pesquisa inicial de mercado realizada no ETP, como já dito pelo Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal – CJF, é a pesquisa de preços que baliza a contratação por meio de licitação e deve ser realizada com base na ampla pesquisa de mercado (com a formação de cesta de preços) e em observância ao art. 23 da lei 14.133/2021.

No caso em tela, informa o ETP, no item 6.3, 6.4 e 6.5, que o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, formando uma “cesta de preços”, considerando a média dos preços em cotações com fornecedores do setor e os preços encontrados na plataforma Banco de Preços. Verifica-se que para a média do Banco de Preços, utilizou-se como fontes os sites Compras.gov e Portal Nacional de Contratações Públicas, sendo acostado ao Memorando/CI nº 34.508/2026 o relatório das cotações obtidos no Banco de Preços e as cotações de fornecedores.

Assim, infere-se que a pesquisa de preços foi efetivada na forma da Instrução Normativa da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE nº 03, de 09 de dezembro de 2022, art. 23, da Lei nº 14.133.121, mostrando-se satisfatória.

Observa-se, consoante o item 9.1.1. do Termo de Referência, que fora escolhido o critério de julgamento de **“menor preço” POR ITEM**, ou seja, trata os autos de Pregão, sob a forma Eletrônica, cujo processamento e julgamento dar-se-á pelo **“MENOR VALOR UNITÁRIO”**.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória inicial do certame, encontra-se

em consonância com as exigências mínimas da Lei 14.133/2021, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

IV - DA MINUTA DO EDITAL E DO PREGÃO ELETRÔNICO

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, o referido instrumento, sido submetido à análise jurídica contendo anexos insertos no Despacho inicial do Memorando 34.508/2026 quais sejam: o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a minuta do Contrato, demais anexos descritos alhures.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviços comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021.

No que tange a **participação de consórcio**, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

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

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

Assim, o TR no item 9.7 – A apresentou justificativa referente a não participação do consórcio, vejamos:

“9.7.1 - Não será admitida a participação de empresas em consórcio. A vedação à participação de interessados que se apresentam constituídos sob a forma de consórcio não terá prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos do edital, o que não se aplica no presente certame.

9.7.2 - Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, conforme se depreende do art. 15, da Lei nº 14.133/2021, que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcios, para o caso concreto, é o que melhor atende ao interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

9.7.3 - Essa decisão com relação a vedação à participação de consórcios visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os fornecimentos/serviços, reduziria o número de licitantes.”

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

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

Assim, o item 7.7 do edital, precisamente os sub-itens 7.7.1, 7.7.2 e 7.7.3, seguiu as justificativas contidas no TR.

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

Ademais, no que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode

deixar de observar o que determina o art. 9º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, de que “**é vedada a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”**”.

Analisando o item 15, do edital, que trata da documentação de habilitação, constam 15.1 Habilitação Jurídica; 15.2 Habilitação fiscal, social e trabalhista; 15.3 Qualificação Técnica; 15.4 Qualificação econômico-financeira, não sendo identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Cumprir frisar que deve o órgão assessorado exigir como qualificação técnica e econômica somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, consoante **art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988**, cabendo a devida avaliação, por parte da Administração, quanto à complexidade da futura contratação para fins de estabelecer as condições de habilitação.

Cumprir pontuar, ainda, que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada (art. 66, da Lei Federal nº 14.133/2021), enquanto a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos atinentes a pessoa jurídica, conforme incisos do artigo 68, da Lei 14.133/2021.

Ainda, analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital, verificou-se que este atende todas as exigências do caput do artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade os órgãos interessados como repartições solicitantes, a modalidade Pregão Eletrônico, do tipo **Menor Preço (menor valor unitário)**, modo de disputa **aberto e fechado**, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta.

V - DA MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação de empresa para aquisição **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE EMISSÃO DE BILHETES AÉREOS PARA VIAGENS**, nos termos das especificações e quantitativos indicados no TR, deve-se instrumentalizar 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 nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

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

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

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

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

VI – CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO nº 037/2026**”, adotando o critério de julgamento “**MENOR PREÇO**”, (representado pelo “**MENOR VALOR UNITÁRIO**”), com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

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

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

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

Ana Manuella Rodrigues de Barros

Assessora de Assuntos Jurídicos

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: 5A3A-54AF-07F7-CE3E

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



ANA MANUELLA BARROS (CPF 702.XXX.XXX-48) em 13/05/2026 15:46:34 GMT-03:00

Papel: Parte

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



PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 13/05/2026 16:45:55 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/5A3A-54AF-07F7-CE3E>