

Memorando/CI nº 38.151/2026

Assunto: Pregão Eletrônico para contratação serviços especializados para fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital

Processo Administrativo nº 166/2026

Pregão Eletrônico nº 043/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – SLC

Órgão(s) demandante(s): Autarquia Educacional do Vale do São Francisco – AEVSF/FACAPE

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. SERVIÇOS ESPECIALIZADOS PARA FORNECIMENTO DE SISTEMA DE EMISSÃO, REGISTRO E PRESERVAÇÃO DE DIPLOMAS EM FORMATO DIGITAL. SOLICITAÇÃO DA AEVSF/FACAPE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica para análise jurídico-formal acerca da viabilidade da Contratação de empresa de serviços especializados para fornecimento de sistema de emissão, registro e preservação de diplomas em formato digital, para atender às normas legais emitidas pelo Ministério da Educação: Portaria MEC nº 554, de 11 de março de 2019 que dispõe sobre a emissão e o registro de diploma de graduação, por meio digital, e PORTARIA MEC Nº 70, DE 24 DE JANEIRO DE 2025 que altera a Portaria MEC nº 554, de 11 de março de 2019, visando atender às necessidades da AEVSF/FACAPE, mediante licitação pública, na modalidade **PREGÃO**, em sua forma **ELETRÔNICA**, conforme especificações/quantitativos constantes no Termo de Referência e seus anexos acostados ao **Memorando/CI nº 38.151/2026**, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

A demanda foi encaminhada mediante o **Memorando nº 38.151/2026**, sendo acostados no procedimento:

- 1- Documento de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa de Risco;
- 4- Relatórios de Cotações;
- 5- Bloqueio;

- 6- Termo de Referência;
- 7- Minuta do Edital e anexos;
- 8- Minuta do Contrato;
- 9- Termo de Autuação.

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

Passo ao exame.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Deve-se salientar, que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação relativa à fase preparatória do certame, bem como autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, incisos 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.

(...)

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.

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.

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.

3. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

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

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

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação foram **acostados ao Memorando/CI nº 38.151/2026**, contendo **os seguintes anexos**: Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Relatório de Cotações, Termo de Referência, Termo de Autuação e Bloqueio.

O processo de contratação foi iniciado pela provocação do setor competente do órgão, mediante apresentação do Documento de Formalização da Demanda - DFD com a solicitação da contratação do objeto licitado, indispensável na rotina administrativa da Autarquia Educacional do Vale do São Francisco, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita.

Ademais, registra-se que no DFD apresentado, justifica a necessidade da contratação almejada aduzindo que:

“A Portaria nº 554/2019 do MEC estabeleceu que todas as Instituições de Ensino Superior (IES) deveriam emitir diplomas em formato digital até março de 2021. Posteriormente, a Portaria nº 117/2019 prorrogou esse prazo para 31 de dezembro de 2021. Por fim, a Portaria Ministerial nº 1.001/2021 alterou a Portaria nº 330/2018, determinando que a emissão do diploma digital deveria ser implementada até 4 de abril de 2022.”

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar - ETP, formalizado com 13 páginas, acostado ao despacho nº 6 do Memorando/CI nº 38.151/2026**, possui os seguintes elementos: Introdução; 1. Descrição da Necessidade; 2. Previsão no Plano de Contratações Anual; 3. Requisitos da Contratação; 4. Estimativa das quantidades; 5. Levantamento de mercado; 6.

Estimativa do Preço da Contratação; 7. Descrição da Solução como um todo; 8. Justificativa para parcelamento; 9. Demonstrativo dos resultados pretendidos; 10. Providências prévias ao contrato; 11. Contratações correlatas/interdependentes; 12. Impactos Ambientais; 13. Viabilidade da contratação, portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 130/2023.

A AEVSF/FACAPE apresentou esse formato de contratação como sendo a solução mais vantajosa para a Administração e justificou a escolha nos seguintes termos: *“O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento licitatório, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com fundamento no Art. 6º, XLI e Art. 17, I da Lei nº 14.133/2021, que culminará com a seleção da proposta de menor preço unitário. A opção pela adjudicação por preço unitário visa propiciar maior eficiência e controle para a gestão do contrato, permitindo o acompanhamento individualizado do consumo e dos custos, além de estimular a competitividade.”(sic)*

No presente caso, o **Mapa de Análise de Riscos** fora acostado ao despacho nº 6 do **Memorando/CI nº 38.151/2026**, visando identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, consonante ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

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

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 critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto (art. 6º, XLI).

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 38.151/2026, formalizado com 20 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: 1. Condições Gerais Da

Contratação; 2. Fundamentação E Descrição Da Necessidade Da Contratação; 3. Descrição Da Solução Como Um Todo Considerado O Ciclo De Vida Do Objeto; 4. Requisitos Da Contratação; 5. Modelo De Execução Do Objeto; 6. Modelo De Gestão Do Contrato; 7. Dos Critérios De Recebimento, Do Pagamento E Do Reajuste; 8. Forma E Critérios De Seleção Do Fornecedor Mediante O Uso Do Sistema De Pregão Eletrônico; 9. Exigências De Habilitação; 10. Da Participação De Consórcio; 11. Estimativas Do Valor Da Contratação; 12. Dotação Orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual, a Autarquia demandante demonstrou compatibilidade da contratação com o referido, contido no **item 2.6** do Termo de Referência, estando em consonância como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 14.133/2021:

Data da publicação no PNPC/Site: 05/02/2026
Categoria no PCA: Serviço
Identificação do item no PCA: 7
Identificação da Classe/Grupo no PCA: 7836 - Locação de Software/Sistema.

Infere-se que a referida informação fora validada pelo setor competente do Órgão assessorado, constando no bojo do Estudo Técnico Preliminar originário (**item 2.0**).

Ainda, no Termo de Referência, **item 4.3**, ficou estabelecido que não fosse 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.

4.3. Garantia da contratação

4.3.1. Não haverá exigência da garantia da contratação dos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/21, contudo, isto não diminuirá a responsabilidade do contratado, conforme art. 120 da mesma lei: “Art.120. O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante.”

4.3.2 - Realizados os serviços, se a qualquer tempo durante a sua execução normal vier a se constatar discrepância com as especificações, proceder-se-á a imediata notificação da empresa a ser contratada para efetuar a reparação do mesmo.”(sic)

É importante esclarecer que sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a 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 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 conterà 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; (...)

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 Autarquia demandante especificado o objeto por meio do CATSER, conforme se demonstra na tabela colacionada ao item 1.3 do Termo de Referência anexo aos autos.

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 e devidamente assinado pelo servidor responsável por sua elaboração, como foi apresentado através das cotações anexas ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 38.151/2026.

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.

Destaca-se que no ETP, deve ser feita uma análise inicial dos preços praticados no mercado para fundamentar a decisão da autoridade sobre quanto à viabilidade econômica da contratação. Sobre o tema, veja o Enunciado nº 17 do Conselho Federal de Justiça (CFJ):

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”.

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do *Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

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

No caso em tela, infere-se do Estudo Técnico Preliminar, no **item 6**, e conforme o Relatório de Cotações, que o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, por meio de cotações com fornecedores, onde aduzem que:

“6.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 50.186,00 (cinquenta mil, cento e oitenta e seis reais), conforme custos unitários obtidos na pesquisa abaixo descrita.

6.2. A pesquisa de preços para o serviço de diploma digital não pôde ser realizada na plataforma “Banco de Preços” pois embora essa atue como ferramenta usual para bens e serviços padronizados, não dispõe de registros históricos ou cotações para soluções tecnológicas que exigem conformidade específica com a Portaria MEC nº 1.095/2018 e integração com a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), caracterizando uma lacuna na plataforma para este tipo de demanda específica.

6.3. Diante dessa limitação, a pesquisa foi conduzida por meio de consultas diretas a fornecedores especializados, método reconhecido como adequado e válido pela jurisprudência administrativa quando o objeto possui especificidades técnicas que o tornam incomum no mercado de bens e serviços corriqueiros. Foram identificadas e contactadas empresas com comprovada experiência no setor educacional público, as quais apresentaram orçamentos detalhados e não vinculantes, permitindo a formação de um parâmetro de custo realista e fundamentado.”(sic)

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.

4. 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 preparatória da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo doze anexos, acostados ao **Memorando/CI nº 38.151/2026**, quais sejam: 1. Termo de referência e seus anexos; 2. modelo da proposta de preços, 3. modelo de declaração relativa ao trabalho de empregado menor; 4. Minuta do Contrato; 5. Modelo de declaração de autenticidade dos documentos; 6. Modelo de declaração de informações adicionais; 7. Modelo de declaração de qualidade e sustentabilidade sócio – ambiental; 8. Modelo de declaração de observância de limite de

valores de contratos celebrados com a administração pública - §2º, art. 4º da Lei Federal nº 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 pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens 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.

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

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.

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:

(...)

Assim, o TR no item 10, apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

“10. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO

10.1 - Participação de Consórcios:

a) Não será admitido consórcio pelas justificativas abaixo expostas: A vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade. A participação de consórcios é recomendável quando o objeto considerado for "de alta complexidade ou vulto", o que não seria o caso do objeto sob exame. Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço. Ele não se reveste de alta complexidade, tampouco é aquisição/serviço de grande vulto econômico, ou seja, termo de referência não traz nenhuma característica

própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio. A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e de pequeno valor econômico atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantajosidade buscada pela Administração.”

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 o subitem 7.7.1 seguiu as justificativas contidas no TR.

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

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

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).

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”

Desse modo a AEVSF/FACAPE, ora interessada optou não parcelamento da contratação, conforme explicitado no contexto do ETP, item 8, justificando-se este posicionamento nos seguintes termos:

“8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

8.1. As compras, como regra, devem atender ao parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021). Entretanto, a contratação em questão possui natureza indivisível, uma vez que a efetividade da ferramenta depende do acesso integral às suas funcionalidades e bases de dados. O fracionamento comprometeria a operacionalidade, a coerência técnica e a finalidade pública do objeto, tornando inviável sua divisão sem prejuízo ao interesse da Administração.”

Assim, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento, 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.

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 a AEVSF/FACAPE como repartição interessada, a modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, do tipo **MENOR PREÇO**, com 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.

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 os itens 15.1 da Habilitação Jurídica, 15.2 a Regularidade fiscal, social e trabalhista, 15.3 a Qualificação Técnica e 15.4 a Qualificação econômico-financeira, constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho inaugural do **Memorando/CI nº 38.151/2026**, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Cumprido 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.

Cumprido 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.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

5. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

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

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 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.

O TR deverá observar, ainda, o disposto na Lei Complementar nº 123/2006, quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, em relação às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como ao que determina seu art. 48, I na participação exclusiva para ME e EPP nas licitações (itens) de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e inciso III do mesmo dispositivo, no caso de aquisição de bens de natureza divisível, a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a

contratação de microempresas e empresas de pequeno porte referente ao objeto. Vejamos:

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

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;

No caso em tela, a AEVSF/FACAPE optou pela condição de participação de ampla concorrência. Tal conformação do certame encontra amparo nas exceções legalmente previstas no art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que autoriza a não aplicação do tratamento diferenciado e simplificado nas hipóteses em que a licitação for inexequível ou não for vantajosa para a Administração Pública.

Com efeito, a opção pela ampla concorrência não configura irregularidade, porquanto devidamente fundamentada, constando no **Termo de Referência**, a justificativa correspondente elaborada pelo setor técnico competente, em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos e ao disposto no art. 49, da referida Lei Complementar. Vejamos o disposto no **item 1.6.1** do TR:

“1.6.1. Embora a Lei Complementar nº 123/2006 estabeleça, como regra geral, que as contratações cujo valor não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) sejam destinadas de forma exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a equipe de planejamento, após análise do caso concreto, concluiu ser mais vantajoso para a AEVSF/FACAPE adotar a **ampla concorrência**.

1.6.2. Tal entendimento encontra respaldo na exceção legal expressamente prevista no art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006, que dispõe:

“Art. 49. As contratações públicas de valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deverão ser realizadas exclusivamente com microempresas e empresas de pequeno porte, salvo quando: {...}”

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; grifo nosso.”(sic)

1.6.3. Portanto, a adoção do tratamento diferenciado e simplificado, com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, não se mostra vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, podendo, ainda, representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

1.6.4. Isso porque, diante das características do objeto, a ausência, na região, de empresas relevantes nesse segmento, com estrutura e capacidade de execução integral, pode resultar na necessidade de sublocação/subcontratação para viabilizar a prestação, circunstância que eleva riscos de descontinuidade, falhas de execução e perda de eficiência, com

potencial comprometimento da unidade e da qualidade do objeto contratado — sobretudo quando o instrumento convocatório não admite essa possibilidade.

1.6.5. Assim, a não aplicação da exclusividade para ME/EPP, neste caso específico, mostra-se juridicamente justificável, por resguardar a vantajosidade da contratação e prevenir prejuízos à execução adequada do objeto, em conformidade com o art. 49, III, da LC nº 123/2006.

Assim, resta demonstrada a regularidade jurídica para ampla concorrência, conforme justificativa supracitada.

6. DA 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.

O Anexo IV, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência, 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 encontra-se 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.

7. CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO**”, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR UNITÁRIO**”, 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, Lei Complementar Federal nº 123/2006, Decretos Municipais nº 130/2023, IN CGM nº 003/2022 (Municipal).

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

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o 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, S.M.J.

Anajulia Araújo C. de Brito
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.

Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos
Procurador-Geral do Município de Petrolina



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 2FD2-E429-9D72-BBE4

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

- ✓ ANAJULIA ARAÚJO CANEDO DE BRITO (CPF 071.XXX.XXX-25) em 09/06/2026 09:40:45 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 09/06/2026 09:42:20
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/2FD2-E429-9D72-BBE4>