

Referência: Memorando/CI 3.874/2026

Processo Administrativo nº 004/2026

Concorrência Eletrônica nº 001/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Concorrência para contratação de obra comum de engenharia – Construção de Unidade Básica de Saúde - UBS no Bairro Fernando Idalino

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE OBRA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LEI Nº. 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL 130/2023. EXAME JURÍDICO-FORMAL. PARECER. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada à Procuradoria Geral do Município, para análise jurídico-formal acerca da viabilidade da **contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia relativos à CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - UBS NO BAIRRO FERNANDO IDALINO**, mediante solicitação da SECRETARIA DE SAÚDE, por meio de licitação pública, na modalidade **CONCORRÊNCIA**, em sua forma **ELETRÔNICA**, consoante justificativas e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos acostados ao **Memorando/CI 3.874/2026**, nos termos do **art. 18 da Lei 14.133 de 2021**.

Os autos foram distribuídos a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer, nos termos do **art. 53 da Lei nº 14.133/2021** e alterações posteriores, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- 1- Documento de Formalização da Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Documentos Técnicos/Projetos/Planilhas/ARTs;
- 4- Planilhas Orçamentárias;
- 5- Mapa da Análise de Riscos;
- 6- Licença ambiental;
- 7- Termo de Referência;
- 8- Bloqueio orçamentário;

- 9- Termo de Autuação;
 - 10- Minuta do Edital e anexos; e
 - 11- Solicitação de Emissão de Parecer Jurídico.
- É o que cumpre relatar.

II – DA APRECIACÃO JURÍDICA

II.1. Dos limites da análise 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 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;

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 tratar-se da discricionariedade do órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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. Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina. Senão vejamos:

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 examinados¹.

Desse modo, se faz destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento realizado pela Administração, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento, tabelas de referência e valores apresentados, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União².

Cabe ao ordenador de despesas se certificar quanto a correta adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços e formação do valor estimado, bem como, quanto à adequação dos valores cotados à realidade do mercado, mediante a observância às normas técnicas e legais aplicadas.

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.

Por conseguinte, e por zelo, no desempenho da função de assessoramento, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta, a responsabilidade. Desse modo, orienta o Tribunal de Contas da União: Os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o

¹ Decreto Municipal 114/2025 - Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina

² Acórdão 4.952/2012 - Plenário

gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público.³

Outrossim, cabe esclarecer que não é papel desta Assessoria Jurídica 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. Desse modo, o parecer deve ser apresentado, no entanto, a autoridade não é obrigada a segui-lo, desde que o faça de forma fundamentada⁴.

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.

II.2. Da análise jurídica

II.2.1. Da fase preparatória do certame.

Feita tal explanação, a princípio, esclarecemos que a **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 18, caput**, estabelece que 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, caput, do art. 12**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Assim, a **Lei 14.133/2021**, em seu **art. 18 e incisos**, trata da fase preparatória da contratação pública, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento. Senão vejamos:

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

³ Acórdão 1234/2008 - Plenário TCU

⁴ Carvalho, Matheus, et al. “Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada”, 2º ed. rev., atual. e ampl., Editora JusPodivm, 2022, p. 304.

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 no âmbito do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da **Lei Federal nº 14.133/2021**, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído (**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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação 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 (**art. 4º do Decreto Municipal nº 130/2023**).

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser 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**).

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, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I - Formalização da demanda;
- II - Elaboração de 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 do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
- V - Realização da estimativa de despesas;
- VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
- IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, fora juntado o Documento de Formalização da Demanda acostado ao **despacho 1 do Memorando/CI 3.874/2026**, oriundo da Secretaria Municipal de Saúde, que inaugura o procedimento licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita. Conforme as definições contidas no **Anexo I do Decreto Municipal 130/2023**, o **Documento de Formalização de Demanda (DFD)** é o documento em que se caracteriza uma demanda administrativa a ser atendida por novo processo de contratação.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Estudo Técnico Preliminar acostado ao despacho inicial do Memorando/CI 3.874/2026**, apresentado nos autos possui os seguintes elementos: introdução, descrição da necessidade da contratação, previsão da contratação no plano de contratações anual, requisitos da contratação, apresentação de planilhas, estimativas das quantidades para a contratação, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação (posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina), portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no **§1º e incisos do art. 18 da NLLC**, observado o seu **§2º**.

Nesse sentido, foi evidenciada a presença no referido artefato quanto aos elementos do **artigo 6º do Anexo II do Decreto Municipal 130/2023**, sendo realizado o levantamento de mercado com o objetivo de identificar alternativas viáveis para a solução do problema apresentado, observando-se critérios de viabilidade técnica e econômica.

No presente caso, foi juntado aos autos o **Mapa da Análise de Riscos (MAR) acostado ao despacho 1 do Memorando/CI 3.874/2026**, visando identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, consoante o **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.

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.

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 mitigadoras 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.

Por sua vez, **Termo de Referência acostado ao despacho 8 do Memorando/CI 3.874/2026**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, bem como, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução de objeto, obrigações da contratada e do contratante, modelo de gestão do contrato, fiscalização, critérios e medição do pagamento, reajuste, formas e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e dotação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo **XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021**.

No **Anexo III do Decreto Municipal 130/2023**, exige, de forma expressa (**art. 19**), que nas contratações de obras e serviços de engenharia, o Termo de Referência ou Projeto Básico conste as seguintes informações adicionais:

- I - Estudo prévio de viabilidade técnica, exceto para serviços comuns de engenharia;
- II - Anotação de Responsabilidade Técnica pelas planilhas orçamentárias;

- III - Fundamentação da capacidade técnica necessária, contendo a indicação da área de formação do responsável técnico;
- IV - Indicação de materiais de consumo, peças, instalações, equipamentos ou ferramentas de uso contínuo, quando necessário para a execução contratual;
- V - Indicação da vida útil de cada equipamento/ferramenta de uso contínuo, para cálculo do valor da depreciação;
- VI - Cronograma físico-financeiro, quando cabível.

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.**

Em tempo, saliente-se que, para o procedimento em evidência apresentado para a solução que envolve o objeto, obra de engenharia relativa à **CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - UBS NO BAIRRO FERNANDO IDALINO**, no município de Petrolina/PE, foram apresentadas as composições do orçamento estimado.

Em relação ao orçamento definitivo da licitação, conforme planilhas orçamentárias colacionadas aos autos do procedimento, apresentou-se como escolha as tabelas de referência do SINAPI (Setembro/2025) - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, SEINFRA (versão 028), ORSE – Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe (Setembro/2025), 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, estando em conformidade com o artigo 23 da Lei 14.133/2021, que dispõe:

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

(...)

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

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

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de **tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal** e de sítios

eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 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)

A **Instrução Normativa CGM nº 03, de 09 de dezembro de 2022**, estabelece no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, os procedimentos e diretrizes para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral, **obras e serviços de engenharia**.

Com efeito, o **artigo 8º da IN CGM 003/2022** estabelece que para a contratação de obras e serviços de engenharia, 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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de 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 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.

Ressalta-se ainda que, o parágrafo único no dispositivo acima citado, veda a substituição da utilização de um ou mais parâmetros estabelecidos pela atualização dos preços por meio de aplicação de índice de preços.

Assim, deve constar nos autos orçamento detalhado do custo global da obra/serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I (empreitada por preço unitário), II (empreitada por preço global), III (empreitada integral), IV (contratação por tarefa) e VII (fornecimento e prestação de serviço associado), todos do **caput do artigo 46; artigo 6º, XXV, alínea "f", todos da Lei nº 14.133/2021**. Compulsando os autos, verifica-se a juntada das planilhas de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos.

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

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

Além disso, é relevante assinalar quanto à obrigatoriedade da apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica – 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. 19, II, do Anexo III do Decreto Municipal 130/2023, art. 10, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU**, tendo, a Secretaria demandante, acostado o referido documento ao Memorando, no **Despacho 1**.

De outro giro, cumpre salientar que a permissão quanto à **participação de consórcio** no certame deve ser considerada como regra, sendo exceção o seu afastamento mediante a devida justificativa, em conformidade com o que preleciona o disposto no **art.15, caput da Lei 14.133/2021**. Senão vejamos:

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).

Ressalte-se, portanto, que a própria Súmula 247/TCU – citada como fundamento – não impõe, de forma absoluta, a adjudicação por item. Ela a condiciona à divisibilidade do objeto **sem** prejuízo ao conjunto ou complexo e sem perda de economia de escala. Assim, comprovada no caso concreto a existência desses óbices, mostra-se juridicamente adequada e motivada a contratação por agrupamento/lote único, com a devida justificativa.

Consta nos autos justificativa formulada quanto a escolha do não parcelamento da solução (item 9 do ETP), inferindo ser resultado das necessárias análises, cuja decisão se insere no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, devendo o gestor público observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público⁶.

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 riscos e dificuldades na gestão de pluralidade de contratos autônomos, para atendimento da mesma pretensão contratual”.

Assim, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes/grupo, 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.

Por fim, fora apresentado o seguinte Licenciamento Ambiental, expedidos pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA, em conformidade ao que dispõem as **Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001, de 1986, e nº 237, de 1997, e da Lei nº 6.938, de 1981:**

- I) LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA - LU - Nº 04.01208.2025 - Tipo de atividade ou empreendimento: O projeto enquadra-se na tipologia “OBRAS DIVERSAS”,

⁶ Acórdão 1234/2008-Plenário TCU

de julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo **MENOR VALOR GLOBAL**”, com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, cuja execução indireta dar-se-á pelo regime de **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**.

Nos termos da referida lei, a modalidade **CONCORRÊNCIA** se destina às contratações de bens e serviços especiais, de **obras** e serviços comuns e especiais de engenharia, **cujo critério de julgamento poderá ser menor preço**; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; e maior desconto, conforme disciplinado no inciso **XXXVIII** do seu **art. 6º**, sendo para fins de aplicação da norma, conceituado nos incisos do referido dispositivo:

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;

(...)

XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) **serviço especial de engenharia**: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

XXII - **obras, serviços e fornecimentos de grande vulto**: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

...

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; (destaque nosso)

O **art. 56 da Lei 14.133/2021** estabelece ser vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando o critério de julgamento do certame for o menor preço. No caso dos autos, observa-se ser utilizado o modo de disputa fechado conjuntamente com o modo de disputa aberto.

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”⁷.

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.⁸

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, acostado ao **despacho inicial do Memorando/CI 3.874/2026**, sido submetido à análise jurídica contendo anexos insertos no item 2.2. do Edital. Assim, para participação no processo licitatório em tela, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, consoante as disposições do **art. 25, da Lei 14.133/2021**.

Consta expresso no preâmbulo da minuta do Edital, o Agente de Contratação designado, que será auxiliado pela Equipe de Apoio nomeada por meio de ato próprio, em conformidade com o Termo de Autuação do Processo (**despacho 1**).

Ademais, podemos concluir que o **artigo 6º, inciso XXXVIII**, da Lei de Licitações e Contratos disciplina 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 são considerados “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

⁷ Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37.

⁸ Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

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, *vide* item 1.2. do Termo de Referência acostado ao **despacho 8 do Memorando/CI 3.874/2026**, o que viabiliza a adoção da concorrência como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Desse modo, podemos concluir que o objeto em questão se trata de OBRA COMUM DE ENGENHARIA, estando em consonância com a Nota Técnica IBR nº 001/2021 do Instituto de Auditoria de Obras Públicas.

No tocante ao regime de execução adotado, sendo este a EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, previsto no **art. 46, inciso I, da Lei 14.133/21**. A aludida lei conceitua como “contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas” (**art. 6º, XXVIII**). Assim, o particular assume a obrigação de executar uma obra ou serviço de engenharia, mediante uma remuneração paga pela Administração Pública, pelos serviços efetivamente executados, sendo um regime utilizado sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.

No caso concreto, conforme item 7.3.8. da Minuta do Edital, revela-se que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para 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, em conformidade com o artigo 4º, §2º, da Lei 14.133/2021.

O art. 4º, §1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, estabelece que as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 não são aplicadas “*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*” (g.n.). No mesmo sentido, o **artigo 4º do Anexo IV do Decreto Municipal 130/2023**.

A Lei Complementar 123/2006 dispõe:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou

empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

(...)

II - no caso de **empresa de pequeno porte**, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a **R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (g.n.)**

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o **art. 9, 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”**.

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 14.2.4.2.1 e 14.2.4.3 do edital em análise elencou tópicos sendo relevantes.

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

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

Ao estabelecer uma condição alternativa (parcela de maior relevância ou valor significativo), diversamente da conjugação da previsão anterior (parcela de maior relevância e valor significativo), a LF nº 14.133/2021 possibilitou à Administração, na fase preparatória da licitação, eleger, mediante justificativas técnicas, a indicação de quais as parcelas suscetíveis de comprovação – as de maior relevância ou as de valor significativo – , de acordo com a natureza, especificidade e complexidade do objeto, consoante inciso IX do artigo 18.⁹

⁹ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/67>. Último acesso: jan.2026

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). Desse modo, consta no item 9 do Termo de Referência (**despacho 8**) justificativa técnica quanto aos “itens de maior relevância técnica e de valor significativo no orçamento”.

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**).

Inferir-se, diante dos artefatos juntados aos autos, que estes foram elaborados por agente detentor de conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado, sendo realizada as análises quanto a viabilidade da contratação, considerando o interesse público envolvido e a sua melhor solução, consoante **art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021**.

Isto posto, analisando o **item 14 da minuta do Edital (despacho inicial)**, que trata da documentação de habilitação, observa-se que constam as exigências relacionadas à habilitação jurídica (item 14.2.1), regularidade fiscal, social e trabalhista (item 14.2.2), qualificação técnica (item 14.2.4) e qualificação econômico-financeira (item 14.2.3), não sendo identificada qualquer cláusula restritiva.

Frise-se, 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 a 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**.

Portanto, levando em consideração a análise realizada por esta Assessoria Jurídica, entende-se que minuta do edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026** se encontram em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

II.2.3. Da Minuta do Contrato

Conforme Anexo XIII da Minuta do Edital, o instrumento contratual se destina a formalizar a contratação de empresa para a **prestação de serviços relativos à CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - UBS NO BAIRRO FERNANDO IDALINO, mediante solicitação da CONTRATANTE**, a ser executado nos prazos e nas condições pactuadas, consoante as justificativas da contratante, sendo na presente análise a **Secretaria Municipal de Saúde - SESAU**, conforme aponta o **Termo de Referência** acostado aos autos (**despacho 8**). Assim, 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, caput, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021**.

A teor do disposto no **artigo 95, §1º, 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**.

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

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

III- DA CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida, a **CONCORRÊNCIA**, na sua forma **ELETRÔNICA**, adotando o critério de julgamento **MENOR PREÇO**, representado pelo “**MENOR VALOR GLOBAL**”, “através de **execução indireta, em regime de empreitada por preço unitário**” 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, em atendimento ao disposto no **art. 53, § 1.º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021**, excluindo-se os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Assessoria de Assuntos Jurídicos **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

(Assinado eletronicamente)

Maria Jucilene dos Santos Souza

Assessora de Assuntos Jurídicos

1. 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.
2. Encaminhem-se os autos à unidade gestora competente para as providências administrativas que entender pertinentes.

(Assinado eletronicamente)

Pedro Eduardo Alencar Granja

Procurador-Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 13B5-A1AD-0514-DC94

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

- ✓ MARIA JUCILENE DOS SANTOS SOUZA (CPF 066.XXX.XXX-65) em 28/01/2026 22:17:46 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/13B5-A1AD-0514-DC94>





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B76F-49FB-3C15-1D5A

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



PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 29/01/2026 17:36:05 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/B76F-49FB-3C15-1D5A>