

Referência: Memorando/CI nº. 52.421/2026

Processo Administrativo nº: 270/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico nº 060/2026

Consultante: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Órgão Demandante: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural

Assunto: Pregão Eletrônico para a contratação de empresas para o fornecimento de tubos para sistema de adução.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada à Procuradoria Geral do Município para análise jurídico-formal acerca dos artefatos da fase preparatória do processo licitatório, na modalidade PREGÃO, em sua forma ELETRÔNICA, cujo objeto se refere contratação(ões) de empresa(s) para a AQUISIÇÃO DE TUBOS PARA SISTEMA DE ADUÇÃO, conforme solicitação da SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, autuado sob o Pregão Eletrônico nº 060/2026, Menor Preço, representado pelo menor valor unitário, modo de disputa Aberto e Fechado, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 130/2023, IN CGM nº 003/2022, consoante justificativa e especificações constantes dos artefatos anexos ao Memorando/CI 52.421/2026.

É importante registrar que foram analisados os documentos que se encontram acostados aos autos, quais sejam:

- Documento de formalização da demanda – DFD;
- Estudo técnico preliminar – ETP;
- Mapa de análise de riscos;
- Cotações;
- Termo de referência – TR;
- Declaração da Agente de Planejamento testificando que a demanda está em conformidade com o PCA 2026;
- Bloqueio orçamentário;
- Minuta do edital, contrato e anexos;
- Termo de Autuação;
- Solicitação de Parecer Jurídico;

Com efeito, o escopo da presente consulta se limita às competências deste órgão consultivo, nos termos do art. 53, § 1º, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021, restringindo-se à verificação da conformidade jurídica da modalidade licitatória manejada, com especial atenção aos aspectos relacionados à legalidade, regularidade formal e adequação da documentação apresentada.

Passo ao exame.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. 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 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;

Como se pode observar ao dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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

Em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito. Senão vejamos o que disciplina o Decreto Municipal nº 114/2025:

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 administrativa¹.

Desse modo, faz-se necessário destacar que esta Procuradoria Geral do Município não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento realizado pela Administração, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados, 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 à adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União:

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 administração².

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.

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

² Acórdão 4.952/2012 - Plenário

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 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 Procuradoria Geral do Município 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.

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.

2.2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.2.1 DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

Inicialmente, o Art. 18 e incisos, da Lei nº. 14.133/2021, trata da fase preparatória da contratação pública, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento, 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 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.

Cumprê 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 pelo Decreto Municipal nº 130/2023, além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942, 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, conforme previsão no 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, conforme dispõe o 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, que fora informada através do Documento de Formalização da Demanda – DFD, acostado ao

Memorando/CI nº. 52.421/2026, que inicia o procedimento licitatório, estabelecendo a necessidade do interesse público a ser satisfeito, constata-se a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar-ETP, Bloqueio Orçamentário, o Termo de Referência, o Mapa de Riscos e a minuta do Edital, a qual faz referência às portarias de designação da pregoeira (Portaria nº 0132/2025) e da equipe de apoio (Portaria nº 0139/2025).

E, nos termos apresentados na justificativa, resta evidente a necessidade do órgão demandante na contratação de empresas para o fornecimento de TUBOS PARA SISTEMA DE ADUÇÃO, conforme especificações/quantidade indicadas no Termo de Referência.

Portanto, constitui-se necessidade da administração municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, a referida aquisição, a qual atenderá a demanda do órgão, e, consequentemente, a satisfação do interesse público, nos termos da justificativa acostada ao Documento de Formalização da Demanda (DFD):

“A aquisição de tubulações especializadas do tipo PVC PBA constitui uma etapa indispensável para a viabilidade técnica e a sobrevivência operacional dos sistemas de abastecimento no meio rural de Petrolina. No contexto do Semiárido, a infraestrutura hídrica é o único mecanismo capaz de garantir a segurança hídrica e a resiliência climática. A interrupção ou a não expansão da Adutora do Alto do Angico por falta de material adequado implica diretamente na descontinuidade do acesso à água, gerando riscos severos à saúde pública, prejuízos à subsistência animal e o agravamento do êxodo rural. Este investimento reflete o compromisso da Prefeitura Municipal de Petrolina com a promoção do bem-estar social e a justiça infraestrutural no campo. Ao assegurar que o sistema de adução utilize materiais de alta performance, a Secretaria de Desenvolvimento Rural blinda o patrimônio público contra falhas precoces e manutenções emergenciais onerosas. O objetivo qualitativo é transformar o fornecimento desses insumos em uma rede de infraestrutura robusta e perene, garantindo a dignidade das famílias sertanejas através do acesso ininterrupto à água potável durante todo o ano. Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Petrolina, através da Secretaria de Desenvolvimento Rural, reafirma seu compromisso com a melhoria dos serviços e a promoção do bem-estar social.”

De outra banda, em relação ao Plano de Contratações Anual – PCA, foi acostado aos autos despacho da Agente de Planejamento demonstrando a compatibilidade da contratação com o Plano

de Contratação Anual de 2026, publicado no PNCP e no sítio eletrônico da Prefeitura de Petrolina, cuja informação consta no Termo de Referência, item 2.5, conforme detalhamento a seguir:

- Data da publicação no PNCP/Site: 21/05/2026
- Categoria no PCA: Material
- Identificação do item no PCA: 27
- Identificação da Classe/Grupo no PCA: 3096-1
- Objeto: Aquisição de materiais para melhoramento de sistemas de abastecimento de água

Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 11 páginas, acostado aos autos, no despacho inaugural, no Memorando/CI nº 52.421/2026, possui os seguintes elementos: *introdução; descrição da necessidade, previsão no plano de contratação anual, requisitos da aquisição, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, justificativa para o não parcelamento, 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 art. 18, § 1º e incisos, da Lei nº. 14.133/2021, bem como com o Decreto Municipal nº 130/2023, que dispõe sobre os requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta no município.

Nesse sentido, ressaltando a presença da abordagem do elemento de levantamento de mercado, presente no item 5 do ETP, a secretaria sustentou que: *“(...) Realizada análise para aquisição, foi procurado a melhor maneira para atender às necessidades da Administração Pública, sob aspectos da conveniência, economicidade e eficiência.”*. Assim, apresentou as seguintes

soluções: **Solução 1:** TUBO DO TIPO PVC, ANELADO, COR: MARROM; **Solução 2:** TUBO DO TIPO PVC, SOLDÁVEL, COR: MARROM.; **Solução 3:** TUBO PEAD; **Solução 4:** TUBO DE FERRO FUNDIDO.

Conforme os termos presente no documento em debate, diante das vantagens e desvantagens apontadas no artefato, concluiu-se que:

5.2. A escolha pelo Tubo PVC PBA Anelado para a Adutora é a solução que assegura a integridade do sistema em longas distâncias e terrenos com variações de relevo. Diferente do PVC Soldável, que cria uma linha rígida e vulnerável a trincas por qualquer movimentação de solo ou dilatação térmica, o sistema anelado possui juntas elásticas que permitem acomodações estruturais sem perda de estanqueidade.

5.2.1. Já o PEAD, embora flexível, demanda equipamentos especializados de termofusão e mão de obra capacitada, recursos nem sempre disponíveis com agilidade no interior do município. O Ferro Fundido Dúctil, por sua vez, apresenta peso excessivo que inviabiliza o transporte e manuseio, além de ser de difícil reparação em atividades de manutenção. O PVC PBA Anelado, ao contrário, permite a pressurização imediata e oferece uma barreira robusta, garantindo que a infraestrutura hídrica seja resiliente e livre de manutenções emergenciais precoces.

5.3. Realizada análise para aquisição, foi procurado a melhor maneira para atender às necessidades da Administração Pública, sob aspectos da conveniência, economicidade e eficiência.

Ademais, em observância ao artigo 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, a Secretaria 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.

A Secretaria deve, ainda, informar se o objeto é composto por itens divisíveis conforme suas características e forma com que é usualmente comercializado no mercado para que seja definido o critério de adjudicação do objeto por item, por grupos ou global.

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.

TCU, SÚMULA Nº 247

“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”.

Desse modo, a Secretaria interessada optou pelo não parcelamento do item, justificando-se este posicionamento nos seguintes termos:

8 – JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO

8.1. Em conformidade com a necessidade de justificativa conforme o art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, e o art. 7º, inciso VII, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, a presente licitação para aquisição de Tubos para aplicação em redes adutoras será composta por item único.

8.1.1. Após análise técnica, verificou-se que não há viabilidade para o fracionamento do objeto sem que ocorra prejuízo manifesto à eficiência administrativa e à economicidade processual.

8.2. Desta forma, por se tratar de item único, 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.

Concomitantemente, o artigo 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21, estabelece, também, 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 análise 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.

Com efeito, consta nos autos o Mapa de Análise de Riscos, composto por 10 páginas, constituindo o 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 quais 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 a presença do Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 52.421/2026, formalizado em 16 páginas e apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contendo os seguintes itens: *condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto, requisitos da contratação, modelo de execução contratual, materiais a serem disponibilizados, modelo de gestão do contrato, dos critérios de medição e pagamento, formas e critérios de seleção do fornecedor, das estimativa do (s) valor (es) da contratação e dotação orçamentário*, contemplando, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021.

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.

(...)

Não bastasse, o Decreto Municipal nº. 130/2024 em seu art. 10 determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, o Catálogo CATMAT do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), ou o que vier a substituí-lo.

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;

Portanto, 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.

Nota-se, que foi utilizado o código do “CATMAT” na planilha de detalhamento quanto as especificações do objeto a ser contratado, conforme especificação dos itens do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, itens 1.1 e 4.6, respectivamente, em observância ao art. 10, do Decreto Municipal nº 130/2023, c/c art. 19, II, e art. 40, §1º, I, da Lei 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, no Termo de Referência, no item 9.7, a Secretaria apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

9.7 - DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS:

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.

Assim, o item 7.8 (“7.8.1”) do edital, seguiu a justificativa contida no TR

Ademais, 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 anexado ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

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, em observância ao art. 23 da lei 14.133/2021.

No caso em tela, o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, considerando preços oriundos do Banco de Preços, conforme relatório do portal, acostado ao procedimento. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23, da Lei nº 14.133/21, revelando-se adequada e suficiente para a instrução do procedimento.

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

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” e tendo como modo de disputa ABERTO-FECHADO.

Dessa forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada e que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da Lei nº. 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

2.2.2 DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Registre-se, ainda, que, quanto às previsões da Lei nº 14.133/2021 sobre tratamento diferenciado a ME, EPP e Cooperativas equiparadas, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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

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

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

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

§ 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, inciso III, 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:

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;

Desse modo, no caso concreto, verifica-se que no Termo de Referência e na minuta do edital, acostados ao Memorando/CI 52.421/2026, aplicando-se o tratamento diferenciado às ME/EPP/MEI e Cooperativas assemelhadas.

3. DA MINUTA DO EDITAL

Em perfeita simetria com os documentos instrutórios, 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.

Para participação na 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 e Decreto nº 11.462/2023.

Frise-se que, além das exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, a Administração Pública Municipal deve observar, de forma vinculante, as disposições do Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito Municipal.

A elaboração da Minuta do Edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, devidamente observada nos presentes autos, com sua regular submissão à análise jurídica. A referida minuta é acompanhada de sete anexos, quais sejam: I – Termo de Referência e seus respectivos anexos; II – Modelo de proposta de preços; III – Modelo de declaração relativa à proibição de trabalho de menor; IV – Minuta do contrato; V – Modelo de declaração de autenticidade dos documentos; VI – Modelo de declaração de informações adicionais; VII – Modelo de declaração de qualidade e sustentabilidade socioambiental e VIII – Modelo de declaração de observância de limite de valores de contratos celebrados com a administração pública.

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 vedado a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.

Ao proceder à análise dos itens 15.1, relativo à Habilitação Jurídica; 15.2, referente à Regularidade Fiscal, Trabalhista e Social; 15.3, atinente à Qualificação Técnica; e 15.4, concernente à Qualificação Econômico-Financeira, constantes da minuta do edital acostada aos autos do presente processo, não se identificou, no presente exame, qualquer cláusula de natureza restritiva que demande aperfeiçoamento ou ajuste.

Cumpra-se destacar que ao órgão assessorado incumbe exigir, como qualificação técnica e econômico-financeira, apenas os requisitos indispensáveis à garantia do adimplemento contratual, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e do art. 69, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se, portanto, que a Administração avalie o grau de complexidade e o risco da contratação, de modo a assegurar que as exigências de habilitação sejam adequadas, proporcionais e compatíveis com a natureza do objeto licitado.

De igual modo, ressalta-se que a habilitação jurídica tem por finalidade comprovar a capacidade do licitante para exercer direitos e assumir obrigações na relação contratual, restringindo-se à apresentação de documentos que atestem sua existência legal e, quando cabível, a autorização para o exercício da atividade econômica relacionada ao objeto licitado, nos termos do art. 66, da Lei nº 14.133/2021. Já a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos estabelecidos no art. 68, do mesmo diploma legal.

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade PREGÃO, na sua forma ELETRÔNICA, adotando o critério de julgamento MENOR PREÇO, representado pelo MENOR VALOR UNITÁRIO, com modo de disputa “ABERTO E FECHADO”.

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme disposto no art. 6º, XLI, 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", nos termos do art. 6º, XIII.

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 aberto e fechado.

Portanto, considerando a análise técnica procedida, entende-se que a minuta do edital examinada se encontra em conformidade com os preceitos estabelecidos na legislação vigente, contemplando os elementos exigidos pelo art. 25, da Lei nº 14.133/2021, apresentando-se formal e materialmente adequada.

4. 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.

Trata-se de contratação de empresa para a AQUISIÇÃO DE TUBOS PARA SISTEMA DE ADUÇÃO, em atendimento às necessidades da CONTRATANTE, a ser executado nos prazos e nas condições pactuadas, consoante as justificativas da contratante, conforme aponta o Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar.

Assim, de acordo com a necessidade da Contratante, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no **art. 95 da Lei nº 14.133/2021**.

A regra contida no bojo do **art. 89 da Lei 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 Procuradoria, 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.

5. CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida, o **PREGÃO**, na sua forma **ELETRÔNICA**, 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**, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, Lei complementar 123/2026, Decreto Municipal 130/2026 e IN CGM nº 003/2022.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO** 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, bem como no jornal diário de grande circulação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

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



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E4E6-8964-82FB-BB4F

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



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 23/07/2026 16:24:23
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/E4E6-8964-82FB-BB4F>