

Processo Administrativo nº 285/2026

Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 022/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos.

Interessada: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRAS. LEI Nº 14.133/21. PARECER JURÍDICO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica, para análise jurídico-formal acerca da viabilidade de contratação de empresa do ramo de engenharia civil para prestação de serviços relativos à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DO RAMO DE ENGENHARIA CIVIL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À IMPLANTAÇÃO DE PRAÇAS NA ZONA RURAL NO MUNICÍPIO DE PETROLINA/PE**, especificamente nas comunidades de Caititu, Atalho, Capim e Simpatia, mediante solicitação expressa da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA, licitação pública na modalidade **CONCORRÊNCIA**, na forma eletrônica, **COM INVERSÃO DE FASES**, conforme justificativa e especificações constantes no **Memorando nº 55.266/2026**, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.

Na presente análise foram apreciados os seguintes documentos:

- 1 - DFD
- 2 - ETP
- 3 - Termo de Referência
- 4 - Planilha Orçamentária e demais anexos.
- 5 - Mapa de Risco
- 6 - Documentos Complementares: ART(s) e RRT(s)
- 7 - Documentos Complementares: Licenças Ambientais
- 8 - Bloqueio Orçamentário
- 9 - Minuta do edital e anexos
- 10 - Minuta do contrato

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

Passemos 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 licitatório, bem como na assessoria da autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, 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 ou oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativa. Além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor municipal, conforme estabelece o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07: “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 114/2025, conforme disposto no seu art. 21, senão vejamos:

Decreto Municipal n.º 114/2025

Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal

Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos e procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.

§ 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

Ainda, em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito. Senão vejamos o art. 27 do supracitado Decreto Municipal:

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

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

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel da 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.

Ademais, as observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da 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.

Passemos à análise jurídica.

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 possam interferir na contratação, conforme previsto no 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 integram a fase preparatória da licitação em epígrafe, verifica-se que o procedimento foi iniciado por meio do **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, juntado ao Despacho Inaugural do Memorando/CI nº 55.266/2026, oriundo da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA. O referido documento identifica a necessidade pública a ser atendida, define os requisitos da contratação, apresenta as respectivas justificativas e registra a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação:

“Terceira maior cidade do Estado de Pernambuco, Petrolina está situada na Mesorregião do São Francisco, a aproximadamente 713 km da capital Recife. O município apresentou expressivo crescimento populacional nas últimas décadas, alcançando 418.444 habitantes, conforme estimativa do IBGE para 2025. Desse total, aproximadamente 25% da população reside na zona rural, distribuída em diversas comunidades que exercem importante papel no desenvolvimento econômico e social do município.

Petrolina limita-se com os municípios de Juazeiro/BA, Dormentes/PE e Afrânio/PE, destacando-se nacional e internacionalmente pela fruticultura irrigada, além de possuir relevante potencial turístico e cultural, impulsionado pelas belezas naturais do Rio São Francisco e por eventos tradicionais, como o São João de Petrolina, Moto Chico, FENAGRI e o Natal Luz.

Embora o município tenha experimentado significativo crescimento urbano, ainda existe a necessidade de ampliar os investimentos em infraestrutura pública nas comunidades rurais, garantindo à população do interior acesso a equipamentos públicos que promovam lazer, esporte, convivência comunitária e qualidade de vida. Em razão das distâncias em relação à sede do município e da reduzida oferta de espaços públicos destinados ao entretenimento e à prática de atividades físicas, torna-se indispensável a implantação de áreas de convivência que atendam às necessidades da população rural.

Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Petrolina pretende implantar praças nas comunidades rurais de Caititu, Atalho, Capim e Simpatia, proporcionando espaços públicos voltados ao convívio social, à recreação, à prática esportiva e à promoção da saúde, fortalecendo o desenvolvimento dessas localidades e ampliando o acesso da população a equipamentos públicos de qualidade.

As praças objeto deste Documento de Formalização de Demanda serão contempladas com infraestrutura composta, dentre outros elementos, por:

- Pista de cooper;
- Quadra de areia;
- Arborização;
- Mesas e bancos;
- Parque infantil; e
- Academia da Saúde.

A implantação desses equipamentos públicos representa importante instrumento de inclusão social e desenvolvimento comunitário, oferecendo ambientes seguros, acessíveis e adequados para crianças, jovens, adultos e idosos. Além de incentivar hábitos saudáveis e fortalecer os vínculos entre os moradores, esses espaços contribuem para a ocupação qualificada das áreas públicas e para a valorização das comunidades rurais.

Os investimentos também promovem maior equilíbrio na distribuição da infraestrutura municipal, reduzindo a necessidade de deslocamentos da população até a área urbana para usufruir de espaços destinados ao esporte, lazer e convivência. Dessa forma, a Administração Pública reafirma seu compromisso com a descentralização dos investimentos e com a promoção da igualdade de acesso aos serviços e equipamentos públicos, assegurando que os benefícios do desenvolvimento municipal alcancem tanto a população urbana quanto a rural.

Diante do exposto, justifica-se a contratação de empresa do ramo de engenharia civil para prestação de serviços relativos à implantação de praças nas comunidades rurais de **Caititu, Atalho, Capim e Simpatia**, no Município de Petrolina/PE, considerando a necessidade de ampliar a oferta de equipamentos públicos destinados ao esporte, lazer, convivência social e promoção da saúde, contribuindo para o fortalecimento das comunidades rurais, a valorização dos espaços públicos e a melhoria da qualidade de vida da população.”

O **Estudo Técnico Preliminar**, juntado ao Despacho Inaugural do Memorando e composto por 15 páginas, contempla os elementos mínimos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais: a descrição da necessidade da contratação; a previsão no Plano de Contratações Anual; os requisitos da contratação; a estimativa das quantidades; o levantamento de mercado; a estimativa do valor da contratação; a descrição da solução como um todo; a

justificativa para o não parcelamento; os resultados pretendidos; as providências prévias à celebração do contrato; as contratações correlatas ou interdependentes; os impactos ambientais; e a declaração de viabilidade da contratação. Verifica-se, assim, que o documento atende às exigências legais aplicáveis e fornece os subsídios necessários à elaboração do Termo de Referência.

Nesse sentido, foi evidenciada a presença, neste artefato, do levantamento de mercado – item 5, no qual se aduziu que:

“Em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, foi realizado levantamento das soluções disponíveis no mercado para atendimento da necessidade de implantação das praças nas localidades de Caititu, Atalho, Capim e Simpatia, no Município de Petrolina/PE, considerando aspectos técnicos, operacionais, econômicos e de interesse público. Durante a análise foram identificadas as seguintes alternativas:

Alternativa 1 – Execução direta pela Administração Municipal.

Consiste na realização das obras utilizando exclusivamente equipes, equipamentos e recursos próprios da Prefeitura. Entretanto, essa alternativa revela-se inviável sob os aspectos técnico e operacional, tendo em vista que a Administração Municipal não dispõe de estrutura suficiente bem como quantitativo de pessoal, equipamentos e disponibilidade operacional para executar simultaneamente obras dessa natureza sem prejuízo das demais atividades permanentes da Secretaria de Infraestrutura. Além disso, a execução direta poderia acarretar aumento dos prazos de implantação e redução da eficiência na entrega do empreendimento.;

Alternativa 2 – Contratação de empresa especializada para execução das obras.

Consiste na contratação, mediante procedimento licitatório, de empresa especializada em obras de engenharia para implantação das praças, compreendendo a execução dos serviços previstos nos projetos executivos, memoriais descritivos, especificações técnicas e demais documentos que compõem o processo. Esta alternativa permite a execução dos serviços por empresa detentora de qualificação técnica compatível com a complexidade da obra, disponibilizando mão de obra especializada, equipamentos e capacidade operacional adequados para o cumprimento dos prazos estabelecidos, observando os padrões de qualidade, segurança, desempenho e durabilidade exigidos pela Administração. Após análise comparativa das alternativas, verificou-se que a Alternativa 2 constitui a solução mais vantajosa para atendimento da necessidade sob os aspectos técnico, econômico e operacional, uma vez que proporciona maior eficiência na execução das obras, melhor controle dos prazos, garantia da qualidade construtiva e adequada gestão dos recursos públicos.”

Durante a referida análise, e considerando as possibilidades apresentadas, assim foi decorrido:

“Após análise comparativa das alternativas, verificou-se que a **Alternativa 2** constitui a solução mais vantajosa para atendimento da necessidade sob os aspectos técnico, econômico e operacional, uma vez que proporciona maior eficiência na execução das obras, melhor controle dos prazos, garantia da qualidade construtiva e adequada gestão dos recursos públicos.”

Quanto à estimativa inicial do valor da contratação, previsto no item 6, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar adotou como parâmetro o empreendimento anteriormente executado pelo Município de Petrolina, vinculado ao Convênio nº 903979/2020, utilizando a Praça Pulmão Verde como referência para as quatro praças, em razão da similaridade dos padrões construtivos e dos equipamentos previstos.

Nos termos consignados no ETP, a contratação similar possuía data-base de agosto de 2025, tendo os valores sido atualizados pelo Índice Nacional de Custo da Construção – INCC até junho de 2026. A partir do custo paramétrico de R\$ 237,32 por metro quadrado e da área total estimada de 4.074,26 m², alcançou-se estimativa preliminar de R\$ 966.903,38 (novecentos e sessenta e seis mil novecentos e três reais trinta e oito centavos).

Registre-se que a estimativa constante do Estudo Técnico Preliminar possui natureza preliminar e instrumental, voltada a subsidiar a análise da necessidade, da viabilidade e da adequação da solução escolhida, não se confundindo com o orçamento definitivo da licitação, este sim destinado a servir como parâmetro para a aceitabilidade das propostas na fase externa do certame.

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

ENUNCIADO 17:

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

Em relação ao orçamento definitivo da licitação, apresentou-se na Planilha Orçamentária, colacionada ao Despacho Inaugural do Memorando, a utilização das tabelas de referência **SINAPI** – junho de 2026, **ORSE** – abril de 2026, **SEDOP** – março de 2026, **CPOS** – junho de 2026 e **SIURB** – janeiro de 2026, com encargos sociais não desonerados e aplicação de BDI de 24,78% e BDI diferenciado de 13,51%, estando em conformidade com o artigo 23, § 2º, I, e § 3º da Lei nº 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.

Nesse diapasão, assim dispõe a Instrução Normativa n.º 03/2022, da Controladoria Municipal de Petrolina, que estabelece procedimentos e diretrizes para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral, obras e serviços de engenharia, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional:

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

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

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

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

IV - Pesquisa de notas fiscais eletrônicas.

Via de regra, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. No caso concreto, observa-se que a Administração pretende promover a licitação das quatro praças em lote único, tendo o não parcelamento sido justificado no item 8 do ETP, cuja justificativa se transcreve integralmente:

“A opção pela contratação em lote único decorre de critérios técnicos, operacionais e econômicos, visando assegurar maior eficiência na execução do objeto e melhor atendimento ao interesse público.

No caso em tela, as obras de construção das praças públicas apresentam características construtivas semelhantes, com escopo integrado e padronizado, permitindo que sejam executadas sob uma única gestão contratual. A contratação de um único executor possibilita a uniformização dos métodos construtivos, dos padrões de qualidade, dos materiais empregados e dos procedimentos de controle tecnológico, garantindo maior padronização das intervenções.

Além disso, a execução por uma única empresa favorece o planejamento integrado das atividades, a otimização da mobilização de equipamentos, mão de obra e insumos, bem como a racionalização dos custos indiretos da obra, resultando em maior economicidade para a Administração Pública.

Destacam-se, ainda, os seguintes benefícios da contratação em lote único:

- Maior integração e compatibilização entre as etapas de execução das obras, evitando divergências de padrões construtivos e de qualidade entre as praças;
- Otimização dos recursos administrativos destinados à gestão e fiscalização contratual, permitindo acompanhamento padronizado da execução;
- Redução de riscos relacionados à coordenação de múltiplos contratos, tais como conflitos de responsabilidade, descontinuidade dos serviços e dificuldades de compatibilização de cronogramas;
- Ganhos de escala na aquisição de materiais, mobilização de equipamentos e alocação de equipes, contribuindo para a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração;
- Simplificação dos procedimentos de medição, pagamento e controle contratual, proporcionando maior eficiência administrativa.

Cumpra esclarecer que a adoção do lote único não restringe indevidamente a competitividade do certame, uma vez que o objeto possui natureza comum e dimensão compatível com a capacidade operacional das mais diversas empresas atuantes no segmento da construção civil, preservando-se a ampla concorrência e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Dessa forma, conclui-se que a contratação em lote único atende aos princípios da economicidade, eficiência, planejamento, padronização e interesse público, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se a solução mais adequada para a execução das obras previstas neste Estudo Técnico Preliminar.”

Destaque-se o teor da Súmula nº 247 do TCU, a qual 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).

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.

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”.

Assim, quando devidamente motivado e amplamente justificado, o agrupamento de itens em lotes mostra-se juridicamente possível, desde que a medida preserve a competitividade, não reduza indevidamente o número de licitantes e não acarrete prejuízo à Administração Pública.

Por se tratar de obra pública, a solução deverá observar os requisitos de acessibilidade, segurança, sustentabilidade, desempenho e adequação ambiental previstos nos projetos, memoriais e licenças, devendo a futura contratada cumprir as normas técnicas e as condicionantes estabelecidas pelos órgãos competentes.

No que tange ao **Plano de Contratações Anual**, a Secretaria demandante, no Estudo Técnico Preliminar acostado ao Despacho Inaugural, em seu item 2, demonstra a existência de previsibilidade no Plano de Contratação Anual, publicado no PNCP e no sítio eletrônico da Prefeitura de Petrolina, em 09/07/2026, como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

Data da publicação no PNCP/site: 09/07/2026

Categoria no PCA: Obra

Identificação do item no PCA: Item 20 (conforme publicado)

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

Convém registrar que o artigo 12 do Decreto Municipal 132/2023 prevê que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente. Da análise do memorando, infere-se que a despesa está prevista no PCA 2026, visto que foi devidamente atestado pela agende de planejamento no despacho de nº 13, do Memorando/CI nº 50.185/2026, acostado no despacho inaugural do Memorando/CI nº. 55.266/2026.

Diante deste arrazoadado, importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos fatos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Nesse esteio, realiza-se a análise de compatibilidade da licitação com o plano anual de contratação.

Destaque-se, ainda, que além das exigências previstas na Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que dispõe sobre a requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta no município de Petrolina.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência**, juntado ao Despacho Inaugural do Memorando e formalizado com 43 páginas, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de fiscalização e gestão do contrato, critérios de medição,



condições e forma de pagamento, reajuste, recebimento, forma e critérios de seleção do fornecedor, exigências de habilitação, estimativa do valor da contratação, obrigações da contratada e da contratante, infrações e sanções, dotação orçamentária, implementação da Lei Complementar nº 123/2006 e anexos; contendo, por conseguinte, os elementos pertinentes ao Termo de Referência, na forma do inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, foi juntado aos autos, conforme se extrai do Despacho Inaugural do Memorando, o **Mapa de Análise de Riscos – MAR**, para identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, bem como o **Bloqueio Orçamentário**, ambos em consonância com o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

O mapa de riscos constitui instrumento de gerenciamento dos riscos e peça hábil para o controle preventivo, podendo ser atualizado ao longo do processo de contratação. O documento identifica eventos relacionados ao planejamento, à seleção do fornecedor, à execução e à gestão contratual, indicando probabilidade, impacto, ações preventivas, medidas de contingência e responsáveis.

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. O Termo de Referência e a minuta do edital indicam a **Unidade Orçamentária 57.100, Ação 1.3146 – Construção de Parques e Praças, Elemento de Despesa 4.4.90.51 e Fonte 1754 – FINISA**.

Ademais, o bloqueio orçamentário evidencia a reserva do valor de R\$ 2.099.468,72 (dois milhões e noventa e nove mil e quatrocentos e sessenta e oito reais e setenta e dois centavos), vinculado à ação 1.3146 – Construção de Parques e Praças e à fonte de recursos de operações de crédito, em consonância com o art. 150 da Lei nº 14.133/2021:

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

Sabe-se que, quanto ao **orçamento**, é dever da Administração, na contratação de obras e serviços de engenharia, 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.

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 no Despacho Inaugural a juntada de **planilha de custos e formação de preços** elaborada por servidores devidamente identificados, contendo orçamento

consolidado, orçamento analítico, memória de cálculo, composições, cronograma físico-financeiro, encargos sociais e BDI, com valor total de R\$ 2.099.468,72.

Além disso, é relevante assinalar a obrigatoriedade da apresentação da ART ou RRT referente às peças técnicas, com lastro na Súmula TCU nº 260/2010:

Súmula TCU nº 260/2010: É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Logo, a elaboração das peças técnicas referentes ao objeto da contratação exige a emissão da ART, conforme art. 10, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU, e, embora o Decreto e a Súmula 260 do TCU mencionem apenas a ART, a interpretação extensiva é cabível nesse contexto, para abarcar também o RRT e o TRT, conforme as planilhas forem elaboradas por arquiteto ou técnico industrial.

Nesse sentido, foram apresentadas as **ARTs** nº PE20261573273 e PE20261573283, referentes à elaboração dos orçamentos das praças de Capim e Atalho e de Caititu e Simpatia; a **ART** nº PE20261575862, referente aos projetos arquitetônicos e urbanísticos de Caititu e Simpatia; o **RRT** nº SI17116933I00CT001, referente aos projetos urbanísticos de Capim e Atalho; e a **ART** nº PE20261576091, referente aos projetos estruturais das quatro praças.

Também foram apresentadas as **Licenças Ambientais Únicas** expedidas pela **Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA**, sob os números 04.00703.2026, 04.00704.2026, 04.00705.2026 e 04.00702.2026, referentes, respectivamente, às praças de Atalho, Caititu, Capim e Simpatia, com emissão em 23/07/2026 e validade até 23/07/2028, em conformidade com a Lei Complementar nº 011, de 30/12/2009, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 015, de 17/06/2013, a Resolução CONSEMA/PE nº. 01/2018 e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001, de 1986, e nº 237, de 1997, e da Lei nº 6.938, de 1981.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da Lei nº 14.133/2021 para fins de contratação na nova sistemática de licitações públicas.

3. DA MINUTA DO EDITAL E DA CONCORRÊNCIA

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, que a concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, e o inciso XII do mesmo normativo destaca que é considerada obra:

“toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

Nesta senda, diante da análise dos autos do processo encaminhado, em especial da minuta do edital e demais anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se no conceito de **obra comum de engenharia**, o que viabiliza a adoção da concorrência como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nesse esteio, afere-se que os itens da minuta do edital estão definidos de forma clara e com observância do 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.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital constitui um dos elementos integrantes da fase preparatória da licitação. No caso concreto, a minuta foi submetida à análise jurídica acompanhada de 14 (quatorze) anexos, enumerados do Anexo I ao Anexo XIV, entre os quais se encontram o Termo de Referência, as planilhas orçamentárias, o cronograma físico-financeiro, a memória de cálculo, as composições, os projetos, as especificações técnicas, os modelos de declarações e proposta e a minuta do contrato, todos constantes do Memorando nº 55.266/2026.

A modalidade de licitação concorrência tem previsão legal no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto.

A Concorrência é modalidade de licitação adotada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, sendo esta a modalidade adequada para a contratação em análise.

Nesse esteio, a escolha do procedimento de licitação ocorrerá na modalidade **CONCORRÊNCIA**, sob a forma **ELETRÔNICA**, com adoção do critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO GLOBAL**, modo de disputa **ABERTO-FECHADO, COM INVERSÃO DE FASES** e regime de execução **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, sendo a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que se trata de obra de engenharia, devendo ser licitada por meio da modalidade concorrência, nos termos do art. 28, II, c/c art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

A minuta do edital e seus anexos tratam do objeto em epígrafe, caracterizado como obra. Na Lei nº 14.133/2021, as obras públicas são assim definidas:

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

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

Nesse sentido, assim assinala Marçal Justen Filho em sua obra:

“A obra de engenharia é uma modificação permanente e relevante no mundo físico circundante.

A Lei 14.133/2021 não contemplou a solução exemplificativa, tal como fizera a Lei 8.666/1993. Apesar disso, deve-se reputar que o conceito de obra compreende não apenas a construção propriamente dita, mas, também, a reforma a fabricação, a recuperação ou a ampliação.

Os conceitos de reforma a fabricação, a recuperação e ampliação são acessórios e dependentes em relação ao conceito de construção. Como dito, o núcleo essencial do conceito de obra consiste na construção de uma edificação em um imóvel.” (Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021)

O Termo de Referência, no seu item 1.2.2, retrata a Orientação Técnica IBR 001/2021, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, que dispõe:

“Obras comuns de engenharia são obras (i) corriqueiras, (ii) de baixa complexidade técnica, (iii) e de menor risco de engenharia, (iv) quase sempre de pequeno e médio portes, para as quais (v) não exista qualquer dificuldade para se estabelecer as especificações técnicas, os memoriais descritivos dos serviços e os respectivos padrões de qualidade desejados pela Administração. São aquelas cujos materiais, equipamentos e métodos construtivos sejam (vi) usuais e para as quais (vii) exista grande número de fornecedores e de executores (empresas e profissionais) no mercado local ou regional.”

No caso dos autos, da documentação técnica, é possível extrair que se trata de processo para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DO RAMO DE ENGENHARIA CIVIL PARA IMPLANTAÇÃO DE PRAÇAS NAS COMUNIDADES DE CAITITU, ATALHO, CAPIM E SIMPATIA**, configurada como obra de engenharia, como consta claramente no TR, item 1.2 e seus itens:

“1.2 CATSER 1350 – OBRAS CIVIS DE PARQUES E PRAÇAS”

Tendo expostas essas definições, pode-se concluir que o objeto em questão se trata de **OBRA COMUM DE ENGENHARIA**.

No tocante ao regime de execução, sendo **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, o art. 6º, inciso XXVIII, conceitua como:

Art. 6º (...) XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

Com isso, o critério de regime de execução escolhido é de empreitada por preço unitário, conforme previsto no art. 46, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, adequado às hipóteses em que a remuneração da contratada decorre das unidades efetivamente executadas e medidas, segundo os preços unitários contratados.

Nesse sentido é a orientação consubstanciada no Acórdão 1.977/2013 do TCU:

“Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão [...]”

No que tange 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”.

Analisando os itens relativos à Habilitação Jurídica, Regularidade fiscal, social e trabalhista, Qualificação econômico-financeira e Qualificação Técnica constantes na Minuta do Edital acostada ao Despacho Inaugural do Memorando nº 55.266/2026, não restou identificada cláusula manifestamente restritiva, sem prejuízo da responsabilidade da área técnica quanto à pertinência e proporcionalidade dos quantitativos exigidos.

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 4.5. e seus subitens, informou que será admitida a possibilidade de consórcio, vejamos:

“4.5. Da Participação de Consórcio

4.5.1. Nesta licitação será admitida a possibilidade de Consórcio, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, para possibilitar o reforço da capacidade técnica e financeira do licitante, proporcionando maior disponibilidade de equipamento e pessoal especializado. O consórcio ainda enseja a participação de maior número de empresas, possibilitando o aumento na competitividade.

4.5.2. Poderão participar da licitação pessoas jurídicas reunidas sob a forma de consórcio, sendo vedada a participação de empresas consorciadas em mais de um consórcio ou isoladamente, bem como a participação de profissional em mais de uma empresa, ou em mais de um consórcio.”

Nesse sentido, o item 7.4 do edital e seus subitens estabelecem de forma objetiva as regras para a participação de empresas sob a forma de consórcio, seguindo ao quanto contido no Termo de Referência.

A sequência ordinária das fases do processo licitatório encontra-se prevista no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. O § 1º do referido artigo permite que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, desde que haja ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes, e previsão expressa no edital.

No caso em análise, o Termo de Referência e a minuta do edital preveem a **INVERSÃO DAS FASES**, conforme se extrai do item 10.3 do Termo de Referência e 8.3 do edital:

“10.3. DA INVERSÃO DE FASE

10.3.1. O objeto da presente licitação consiste na contratação de empresa do ramo de engenharia civil para prestação de serviços relativos à implantação de praças na zona rural do Município de Petrolina/PE. Trata-se de obra comum de engenharia que demanda capacidade técnica, operacional e econômico-financeira compatível com a natureza dos serviços, considerando a necessidade de mobilização de equipes, equipamentos e logística para atendimento às localidades contempladas, além da execução de serviços de infraestrutura urbana com observância aos padrões técnicos e de qualidade estabelecidos no projeto.

10.3.2. O valor estimado da contratação e a complexidade dos serviços exigem rigor na verificação da capacidade das empresas interessadas, de modo a assegurar que a futura contratada possua condições efetivas de executar integralmente o objeto, observando os prazos, as especificações técnicas e as obrigações contratuais.

10.3.3. A adoção da inversão de fases permite que a Administração verifique previamente a habilitação dos licitantes, assegurando que apenas empresas que demonstrem capacidade técnica, operacional, jurídica, fiscal e econômico-financeira participem da fase competitiva. Tal medida reduz os riscos de contratação de empresas sem condições de executar o objeto, de apresentação de propostas inexequíveis e de eventuais intercorrências durante a execução contratual.

10.3.4. Na Administração Pública Municipal, verificou-se, em certames anteriores, a participação de empresas que, embora apresentassem propostas competitivas, não atenderam aos requisitos mínimos de qualificação técnica exigidos para a execução do objeto licitado, comprometendo a efetividade da contratação.

10.3.5. Como exemplo, destaca-se o Processo Administrativo nº 114/2025 – Concorrência nº 007/2025, destinado à contratação de empresa para implantação de Unidade Básica de Saúde – UBS no bairro João de Deus, no qual, após a análise da documentação de habilitação, constatou-se que nenhum dos licitantes comprovou a qualificação técnica mínima exigida, resultando no fracasso do certame.

10.3.6. A situação ocasionou atraso na contratação, necessidade de instauração de novo procedimento licitatório e consequente postergação da execução da obra, evidenciando a importância da verificação antecipada da capacidade dos licitantes em contratações de obras e serviços de engenharia.



10.3.7. Nesse contexto, a inversão de fases mostra-se adequada por proporcionar maior eficiência, segurança e economicidade ao procedimento licitatório, permitindo que a disputa de preços ocorra exclusivamente entre empresas previamente habilitadas, reduzindo os riscos de paralisação das obras, rescisões contratuais e necessidade de realização de novo certame.

10.3.8. Além disso, a medida fortalece a competitividade qualificada, aumenta a probabilidade de contratação de proposta efetivamente exequível e contribui para o cumprimento dos princípios da eficiência, da economicidade, da razoável duração do processo e da supremacia do interesse público.

10.3.9. Diante do exposto, a inversão de fases representa medida técnica devidamente motivada, compatível com as características da presente contratação e apta a proporcionar ganhos concretos de eficiência, segurança e vantajosidade, atendendo ao disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 23, § 2º, do Decreto Municipal nº 130/2023.”

DA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICOPROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL NA LICITAÇÃO

São consideradas parcelas de valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação conforme dispõe o artigo 67, §1º da Lei nº 14.133/2021. Com isso, os itens 14.4.2.1 e 14.4.3 do edital em análise elencou tópicos sendo relevantes.

Importante distinguir valor significativo e parcela de maior relevância, o primeiro corresponde ao valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado, em contrapartida o segundo é o conjunto de características que individualizam o objeto como pontos mais críticos. Com isso, constata-se que o edital ora analisado elencou itens de maior relevância. Sob essa ótica o Tribunal de Contas de São Paulo, posicionou-se sobre o artigo 67, §1º da Lei nº 14.133/2021:

“Ao estabelecer uma condição alternativa (parcela de maior relevância ou valor significativo), diversamente da conjugação da previsão anterior (parcela de maior relevância e valor significativo), a LF nº 14.133/2021 possibilitou à Administração, na fase preparatória da licitação, eleger, mediante justificativas técnicas, a indicação de quais as parcelas suscetíveis de comprovação – as de maior relevância ou as de valor significativo –, de acordo com a natureza, especificidade e complexidade do objeto, consoante inciso IX do artigo 18.”

Cabendo destacar que, diversamente da Lei 8.666/1993 a Lei 14.133/2021 não exige que a parcela sobre a qual serão definidos os requisitos de habilitação técnica atenda simultaneamente aos critérios de relevância e valor. Dessa forma, cabe à Administração avaliar, em cada caso específico, quais exigências são proporcionais à dimensão e complexidade do objeto a ser executado (licitacoescontratos.tcu.gov.br).

No caso em análise, verifica-se que o Termo de Referência e a minuta do edital exigem comprovação de relevância quanto à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional relacionada à execução de piso intertravado. Para a capacidade técnico-operacional, foi estabelecido o quantitativo mínimo de 848 m², admitindo-se o somatório de diferentes atestados.

Quanto à capacidade técnico-profissional, exige-se a comprovação de experiência no mesmo serviço, sem fixação de quantitativo mínimo.

O Termo de Referência apresentou justificativa específica para a eleição do piso intertravado como parcela relevante, inclusive quanto à circunstância de os itens orçamentários, considerados isoladamente, representarem percentual inferior a 4%:

10.4. DA JUSTIFICATIVA DO PERCENTUAL ABAIXO DE 4%.

10.4.1. Os serviços de execução de piso intertravado encontram-se subdivididos em dois itens orçamentários distintos, em razão da utilização de peças com especificações diferentes (piso intertravado natural e piso intertravado colorido). Embora cada item, individualmente, represente percentual inferior a 4% do valor global estimado da contratação, o somatório de ambos ultrapassa esse percentual, por se tratar da mesma natureza de serviço, executada em diferentes áreas das praças.

10.4.2. A execução do piso intertravado constitui parcela de relevante importância técnica da contratação, por integrar a solução de engenharia adotada para as áreas de circulação e convivência das praças. Sua adequada execução é indispensável para garantir a estabilidade do pavimento, a acessibilidade, a segurança dos usuários, o correto escoamento superficial das águas pluviais, a durabilidade da infraestrutura e o atendimento às especificações técnicas do projeto.

10.4.3. Dessa forma, considerando que os itens possuem a mesma natureza de serviço e que, quando analisados em conjunto, correspondem a 6% do valor estimado da contratação, bem como em razão de sua relevância técnica para a funcionalidade, o desempenho e a vida útil do empreendimento, justifica-se sua inclusão como parcela de maior relevância técnica para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, em observância aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Com base na motivação apresentada pela Secretaria e considerando as premissas técnicas consignadas nos autos, as exigências relativas ao piso intertravado mostram-se juridicamente justificadas, desde que mantida a correspondência dos quantitativos com a planilha orçamentária e observada a vedação a exigências desnecessárias ou desproporcionais durante o julgamento da habilitação.

DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

Registre-se, ainda, que, quanto às previsões da Lei nº 14.133/2021 sobre tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e entidades equiparadas, o art. 4º dispõe:

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.

Considerando o valor estimado da contratação, de R\$ 2.099.468,72, a minuta do edital, nos itens 7.5 e 7.5.1, prevê a **aplicação do tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e entidades equiparadas**, observados os requisitos da Lei Complementar nº 123/2006 e as limitações do art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

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 demandam disciplina minuciosa 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.

Por se tratar de contratação de empresa do ramo de engenharia civil para prestação de serviços relativos à implantação de praças nas comunidades rurais de Caititu, Atalho, Capim e Simpatia, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

A regra contida no art. 89 da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

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

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

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

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 e respectivos incisos exigem a indicação do objeto, da vinculação ao edital e à proposta, da legislação aplicável, do regime de execução, do preço, das condições de pagamento, dos prazos, das garantias, das responsabilidades, das penalidades, dos casos de extinção, da fiscalização e das demais condições indispensáveis à execução.

A minuta contratual constante do Anexo XIII do edital disciplina o objeto, o regime de empreitada por preço unitário, o valor, as dotações orçamentárias, os prazos de execução e vigência, as condições de medição e pagamento, o reajuste, a garantia contratual, as obrigações das partes, a gestão e a fiscalização, o recebimento provisório e definitivo, as sanções, as hipóteses de extinção e as alterações contratuais.

Quanto aos prazos, a documentação preparatória estabelece prazo de execução de 8 (oito) meses e prazo de vigência contratual de 9 (nove) meses, contados a partir da emissão da Ordem de Serviço, devendo essa disciplina permanecer uniforme no edital, no Termo de Referência, no cronograma físico-financeiro e no instrumento contratual.

Considerando a versão consolidada dos instrumentos, entende-se que a minuta do contrato contém as cláusulas mínimas legalmente exigidas e está alinhada às condições essenciais estabelecidas no Termo de Referência.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, conforme determina o art. 54, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como nos Diários Oficiais do Município e da União e no jornal diário de grande circulação, sem prejuízo das demais publicações exigidas pela legislação e regulamentação municipal.

CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida, do tipo **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**, representada pelo **MENOR PREÇO – VALOR GLOBAL**, modo de disputa **ABERTO-FECHADO**, com **INVERSÃO DE FASES** e regime de execução por **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo ao disposto no art. 6º, incisos XII e XXXVIII, e nos arts. 28, II, 29 e 46, I, da Lei nº 14.133/2021.

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

É o parecer, S.M.J.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO



(assinado eletronicamente)

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



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7431-C6DB-BE0D-6916

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



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 06/08/2026 09:50:08
GMT-03:00

Papel: Parte

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

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/7431-C6DB-BE0D-6916>