Processo Administrativo nº 292/2026
Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 024/2026
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 PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA RELATIVOS À CONSTRUÇÃO DE ECOPONTOS NOS BAIRROS QUATI E DOM AVELAR, NO MUNICÍPIO DE PETROLINA/PE**, 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/CI nº 57.789/2026, 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 - Planilhas Orçamentárias e demais anexos.
- 5 - Mapa de Análise de Riscos
- 6 - Documentos Complementares: ART(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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

2. DA APRECIAÇÃO 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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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;

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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 instruído com o **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, juntado ao Despacho 02 do Memorando/CI nº 57.789/2026, 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:

> "A Prefeitura Municipal de Petrolina, dentre muitas de suas competências, possui a responsabilidade de assegurar manutenção urbana e infraestrutura básica, garantindo a limpeza, iluminação pública, conservação de vias e arborização, ofertando à população espaços adequados para o descarte correto de resíduos sólidos, contribuindo para a preservação ambiental, a saúde pública e a qualidade de vida da coletividade.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

Conforme estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010), os municípios possuem responsabilidade direta na implementação de soluções ambientalmente adequadas para gestão e destinação de resíduos sólidos, priorizando ações de redução, reutilização, reciclagem e disposição final ambientalmente correta dos rejeitos. A presente contratação insere-se diretamente nessas diretrizes, ao promover infraestrutura adequada para apoio às políticas públicas de sustentabilidade urbana e educação ambiental.

O descarte irregular de resíduos sólidos recicláveis, entulhos da construção civil, podas e materiais volumosos em vias públicas, terrenos baldios, canais e áreas periféricas pode gerar impactos negativos ao meio ambiente urbano, comprometendo a drenagem, a salubridade e a organização da cidade. Sendo ecopontos locais públicos de entrega voluntária, gratuita, destinados ao descarte correto de pequenos volumes de resíduos que não são recolhidos pela coleta de lixo domiciliar, a contratação de empresa especializada para implantação destes nos bairros Quati e Dom Avelar do Município de Petrolina – PE constitui medida essencial para fortalecer a política municipal de limpeza urbana e manejo adequado desses resíduos, proporcionando locais apropriados para recebimento, triagem e destinação ambientalmente correta.

Essa problemática torna-se mais evidente nos bairros contemplados por apresentarem maior densidade populacional e expansão urbana acelerada, onde a ausência de pontos estruturados para descarte adequado pode favorecer a formação de lixões irregulares e acúmulo de resíduos em locais inadequados. Essa situação contribui diretamente para a proliferação de vetores transmissores de doenças, degradação paisagística, obstrução de sistemas de drenagem e aumento de riscos ambientais, especialmente durante o período chuvoso, quando resíduos descartados irregularmente são carreados para galerias e canais, agravando pontos de alagamento e comprometendo o funcionamento da infraestrutura urbana.

Nesse contexto, a implantação de ecopontos torna-se indispensável para garantir maior eficiência na gestão integrada de resíduos sólidos do município, promovendo alternativas acessíveis para descarte consciente por parte da população. Além de reduzir os impactos ambientais decorrentes da disposição irregular de resíduos, os ecopontos contribuirão para o fortalecimento das ações de coleta seletiva, reciclagem e reaproveitamento de materiais, em conformidade com os princípios da sustentabilidade e da economia circular.

A intervenção também se justifica diante do expressivo crescimento populacional e econômico de Petrolina, município que ocupa posição estratégica no desenvolvimento regional, sendo atualmente o terceiro maior de Pernambuco e o maior do Sertão pernambucano. Segundo estimativas do IBGE para 2025, a cidade possui cerca de 418.444 mil habitantes, fator que amplia significativamente a demanda por serviços urbanos eficientes e por investimentos contínuos em infraestrutura ambiental e manejo de resíduos sólidos.

Dessa forma, a contratação de empresa especializada para construção de ecopontos em diversos bairros de Petrolina representa um investimento estratégico para o município, contribuindo para a melhoria da limpeza urbana, redução de impactos ambientais, fortalecimento da gestão de resíduos sólidos, promoção da saúde pública e incentivo às práticas sustentáveis, refletindo diretamente na qualidade de vida da população e no desenvolvimento urbano sustentável de Petrolina.”

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

O **Estudo Técnico Preliminar**, juntado ao Despacho 02 do Memorando e composto por 17 páginas, contempla os elementos mínimos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais: introdução; descrição da necessidade da contratação; previsão no Plano de Contratações Anual; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado; estimativa do preço da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para o parcelamento; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências prévias ao contrato; contratações correlatas ou interdependentes; impactos ambientais; e 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 6, no qual se aduziu que:

> "Considerando que a solução técnica já se encontra definida por meio dos projetos, memoriais descritivos, especificações técnicas, planilhas orçamentárias e demais documentos que compõem o empreendimento, o presente levantamento concentrou-se na análise da capacidade do mercado em atender à futura contratação, verificando a existência de empresas qualificadas para execução dos serviços de engenharia previstos, bem como avaliar a disponibilidade de insumos, mão de obra e soluções construtivas necessárias à execução do objeto.
>
> Constatou-se que o objeto é amplamente executado pela iniciativa privada e já contratado por órgãos e entidades da Administração Pública, evidenciando a existência de mercado consolidado, competitivo e apto ao atendimento da demanda. Observa-se significativa quantidade de empresas de engenharia com experiência na construção de edificações de pequeno porte e infraestrutura urbana, não sendo identificados fatores que possam restringir a competitividade do certame.
>
> Quanto aos insumos necessários, verificou-se ampla disponibilidade no mercado regional de materiais de construção, tais como concreto, aço, blocos de concreto, revestimentos cerâmicos, estruturas metálicas, telhas, esquadrias, instalações elétricas e hidrossanitárias, além de equipamentos e demais materiais previstos em projeto. Da mesma forma, observa-se disponibilidade de mão de obra qualificada para execução dos serviços, não sendo identificados riscos relevantes relacionados ao abastecimento de materiais ou à execução da obra.
>
> A solução construtiva adotada caracteriza-se como convencional e amplamente consolidada na engenharia civil, utilizando métodos executivos e materiais padronizados, de fácil obtenção e manutenção, proporcionando maior segurança técnica, previsibilidade de custos, facilidade de fiscalização e adequado desempenho durante toda a vida útil das edificações.
>
> Durante a fase de planejamento também foram avaliadas alternativas para atendimento da necessidade pública, dentre as quais destacaram-se:
>
> • **Ampliação exclusiva da coleta programada de resíduos volumosos:** alternativa considerada insuficiente quando utilizada isoladamente, uma vez que demandaria elevado custo operacional permanente, ampliação da estrutura logística e maior disponibilidade de equipes, sem eliminar os diversos pontos de descarte irregular distribuídos pelo município.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> • **Implantação de apenas um Ecoponto:** alternativa parcialmente viável, porém limitada quanto ao atendimento da população, em razão das distâncias de deslocamento, reduzindo a acessibilidade dos usuários e comprometendo a efetividade da política pública de recebimento voluntário de resíduos.
>
> • **Implantação de 02 (dois) Ecopontos estrategicamente distribuídos:** alternativa considerada mais adequada, por ampliar a cobertura territorial do serviço, facilitar o acesso da população aos locais de descarte, reduzir a disposição irregular de resíduos, otimizar os custos de operação e fortalecer a gestão integrada dos resíduos sólidos, em conformidade com as diretrizes da Lei nº 12.305/2010.
>
> **Diante das análises realizadas quando do planejamento, concluiu-se que a implantação de 02 (dois) Ecopontos constituiu a solução técnica e economicamente mais vantajosa para atendimento da necessidade pública identificada. Além de possuir projeto de engenharia previamente elaborado, a solução apresenta elevada viabilidade de execução, ampla disponibilidade de fornecedores e insumos, reduzidos riscos de contratação e significativa capacidade de promover melhorias ambientais, urbanísticas e operacionais na gestão dos resíduos sólidos do Município de Petrolina/PE.**"

Durante a referida análise, e considerando as possibilidades apresentadas, assim foi discorrido no item 8 do ETP, referente à solução como um todo:

> "A solução proposta consiste na contratação de empresa especializada para a execução de ecopontos em bairros do Município de Petrolina-PE, contemplando a construção de toda a infraestrutura necessária ao adequado funcionamento das unidades de recebimento voluntário de resíduos sólidos urbanos, proporcionando à população locais apropriados para o descarte ambientalmente adequado de materiais.
>
> Cada ecoponto será implantado de acordo com projeto executivo elaborado, contemplando a execução de serviços de engenharia indispensáveis à sua completa operacionalização, incluindo movimentação de terra, fundações, estruturas, alvenaria, cobertura, pavimentação, instalações elétricas e hidrossanitárias, drenagem, urbanização, paisagismo, cercamento, sinalização e demais serviços complementares.
>
> As unidades serão compostas por guarita destinada ao funcionário responsável pela operação do ecoponto, portaria para controle de acesso, copa e banheiro de apoio aos colaboradores. Também será executada uma área coberta destinada ao acondicionamento de sete contêineres com capacidade de 1.000 (mil) litros cada, destinados ao recebimento segregado de diferentes tipos de resíduos, além de quatro contêineres para resíduos de grande volume, com capacidade individual de 5 m³.
>
> A infraestrutura contará, ainda, com áreas destinadas ao estacionamento de veículos e motocicletas, facilitando o acesso dos usuários, bem como canteiros com vegetação ornamental e arbórea, contribuindo para a integração paisagística dos equipamentos ao ambiente urbano, proporcionando maior conforto ambiental e valorização dos espaços públicos.
>
> Os ecopontos foram projetados para receber resíduos provenientes de pequenos geradores, tais como móveis inservíveis, resíduos de pequenas obras e reformas (entulhos), eletrodomésticos descartados, resíduos de poda e materiais

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> recicláveis, promovendo a segregação adequada dos materiais e sua destinação ambientalmente correta, em conformidade com a legislação vigente.
>
> Cada unidade possuirá capacidade operacional estimada para o recebimento de aproximadamente 500 toneladas de resíduos por mês, totalizando cerca de 12.000 toneladas por ano, considerando a implantação das duas unidades previstas. Essa capacidade permitirá ampliar significativamente a cobertura da infraestrutura municipal destinada à gestão de resíduos sólidos, reduzindo os pontos de descarte irregular e contribuindo para a melhoria da limpeza urbana, da saúde pública e da preservação ambiental.
>
> A solução contempla a entrega dos ecopontos integralmente concluídos, em condições de pleno funcionamento, observando os projetos, especificações técnicas, normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), legislação ambiental, normas de segurança do trabalho e demais requisitos legais aplicáveis. Dessa forma, busca-se dotar o Município de Petrolina de equipamentos públicos modernos, seguros, funcionais e duráveis, aptos a fortalecer a política municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e a promover maior eficiência na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e sustentabilidade ambiental."

Quanto à estimativa inicial do valor da contratação, prevista no item 7, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar consignou a **estimativa** com base no projeto de engenharia e na planilha orçamentária elaborados pela equipe técnica da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade, contemplando os serviços, materiais, equipamentos e demais insumos necessários à implantação das duas unidades.

Informa, ainda, que "a composição dos custos observou as metodologias de orçamentação aplicáveis às obras públicas, utilizando referências oficiais de preços, especialmente o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), complementadas, quando necessário, por outras bases oficiais de referência e cotações de mercado para serviços ou insumos não contemplados nos sistemas referenciais, em conformidade com a legislação vigente".

Nos termos consignados no ETP, alcançou-se a estimativa de **R$ 943.786,36 (novecentos e quarenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e trinta e seis centavos)**, sendo R$ 443.646,05 para o Ecoponto Dom Avelar e R$ 500.140,31 para o Ecoponto Quati.

Registre-se que a previsão de valor constante dos artefatos de planejamento possui natureza instrumental, voltada a subsidiar a análise da necessidade, da viabilidade e da adequação da solução escolhida, enquanto o orçamento definitivo da licitação é aquele 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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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 anexa ao Despacho Inaugural do Memorando, a utilização das tabelas de referência **SINAPI** – maio de 2026 e **ORSE** – abril de 2026, com encargos sociais não desonerados de 114,63% (hora) e 70,67% (mês), 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

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 dos dois Ecopontos em **lote único**, tendo o não parcelamento sido justificado no item 9 do ETP, cuja justificativa se transcreve integralmente:

> “Nos termos do art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021, foi avaliada a possibilidade de parcelamento do objeto da presente contratação, tendo-se concluído que a execução em lote único representa a solução mais vantajosa para a Administração Pública.
>
> A contratação tem por objeto a execução de ecopontos em 02 bairros do Município de Petrolina-PE, compreendendo um conjunto de serviços de engenharia integrados e interdependentes, tais como terraplenagem, estruturas, alvenaria, cobertura, pavimentação, instalações elétricas e demais serviços complementares necessários à plena funcionalidade dos equipamentos públicos.
>
> Embora tais serviços sejam tecnicamente distintos, sua execução ocorre de forma contínua e coordenada, observando um cronograma físico-financeiro integrado, cuja fragmentação entre diferentes contratadas poderia comprometer a compatibilidade entre as etapas construtivas, ocasionar interferências

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> operacionais, atrasos na execução, dificuldades de compatibilização de responsabilidades, aumento dos custos administrativos de fiscalização e maior risco de paralisações.
>
> A contratação por lote único favorece a padronização dos métodos executivos, dos materiais empregados e do padrão de qualidade das edificações, garantindo uniformidade entre todos os ecopontos a serem implantados. Além disso, permite a centralização da responsabilidade técnica e contratual em uma única empresa, simplificando a gestão do contrato, a fiscalização da obra e a apuração de eventuais inconformidades, evitando conflitos decorrentes da atuação simultânea de múltiplos contratados.
>
> Sob o aspecto econômico, a execução integral do objeto tende a proporcionar ganhos de escala, otimização da mobilização e desmobilização de equipamentos, equipes e canteiros de obras, melhor aproveitamento da logística de fornecimento de materiais e maior eficiência operacional, refletindo em maior economicidade para a Administração.
>
> Registra-se, ainda, que o mercado da construção civil dispõe de número suficiente de empresas com capacidade técnica, operacional e econômico-financeira para executar integralmente o objeto licitado, não sendo identificada restrição relevante à competitividade decorrente da adoção de lote único.
>
> Dessa forma, conclui-se que o parcelamento do objeto não se mostra técnica nem economicamente recomendável, uma vez que a contratação integrada proporciona maior eficiência na execução, melhor controle contratual, redução de riscos, preservação da qualidade dos serviços e maior vantajosidade para a Administração Pública, atendendo aos princípios da eficiência, economicidade, planejamento e interesse público previstos na Lei nº 14.133/2021."

Destaque-se o teor da Súmula n° 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, quando devidamente motivado e demonstrado que a divisão pode comprometer a eficiência, a coordenação das etapas, a economia de escala ou a gestão contratual, o agrupamento em lote único mostra-se juridicamente admissível, desde que preservada a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido Ronny Charles Lopes de Torres, corroborando com a posição adotada, aduz que:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> "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".

No que tange ao **Plano de Contratações Anual**, a Secretaria demandante, no Estudo Técnico Preliminar acostado ao Despacho 02, em seu item 3, 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
> **Identificação do item no PCA:** 33 (conforme publicado)
> **Identificação da Classe/Grupo no PCA:** Obras/Obras Previstas

Convém registrar que o artigo 12 do Decreto Municipal nº 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 dos autos, infere-se que a despesa está prevista no PCA 2026, visto que foi devidamente atestada pela Agente de Planejamento, no Despacho nº 16 do Memorando/CI nº 49.693/2026, acostado ao Despacho 02 do Memorando/CI nº 57.789/2026.

Diante deste arrazoado, 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 os requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para contratações 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, justificativa da inversão de fases, estimativa do valor da contratação, obrigações da contratada e da contratante, sanções, dotação orçamentária, implementação da Lei Complementar nº 123/2006 e anexos; contendo, por conseguinte, os

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

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 02 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**, 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 e à execução contratual, incluindo risco específico de atraso na obtenção ou complementação das licenças ambientais, 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 identificam a **Unidade Orçamentária 57.100**, a **Ação 3.038**, o **Elemento de Despesa 4.4.90.51** e a **Fonte 1754 – FINISA**.

Ademais, o bloqueio orçamentário, anexo ao Despacho 02 do Memorando, evidencia a reserva do valor de **R$ 943.786,36 (novecentos e quarenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e trinta e seis centavos)**, vinculada à ação orçamentária de Construção e Implantação de Centro de Coleta Seletiva e Ecopontos 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 das **planilhas de custos e formação de preços**, orçamento resumido, orçamento consolidado, orçamento analítico, cronograma físico-financeiro, memória de cálculo, composições e demais elementos técnicos, elaborados por profissional identificado, com valor total de R$ 943.786,36.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

Além disso, é relevante assinalar a obrigatoriedade da apresentação da ART 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.

Nesse sentido, foram apresentadas no Despacho 02 a **ART nº PE20261570837**, referente aos projetos arquitetônicos e às instalações hidrossanitárias dos Ecopontos Quati e Dom Avelar; a **ART nº PE20261572701**, referente ao projeto elétrico de baixa tensão e sistema de medição elétrica das duas unidades; a **ART nº PE20261572271**, referente ao projeto estrutural em alvenaria estrutural das duas unidades; e a **ART nº PE20261572263**, referente à elaboração do orçamento de referência dos Ecopontos Dom Avelar e Quati.

Também foram apresentadas, no Despacho 02, as **Licenças Ambientais Únicas** expedidas pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA, sob os números **04.00725.2026**, referente ao Ecoponto Quati, e **04.00724.2026**, referente ao Ecoponto Dom Avelar, ambas com emissão em 24/07/2026 e validade até 24/07/2028, e 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 n°. 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

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, constantes do Memorando/CI nº 57.789/2026.

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, REPRESENTADO PELO MENOR VALOR 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:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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 Nota 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 PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA RELATIVOS À CONSTRUÇÃO DE ECOPONTOS NOS BAIRROS QUATI E DOM AVELAR, NO MUNICÍPIO DE PETROLINA/PE**, configurada como obra de engenharia, como consta claramente no TR, item 1.2 e seus itens:

"01 – CATSER 5622 – Obra civil (construção) – ECOPONTO DOM AVELAR – 1.024,00 m²;

02 – CATSER 5622 – Obra civil (construção) – ECOPONTO QUATI – 1.056,29 m²."

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:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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 vedada a inclusão de condições que "comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas".

Analisando os itens relativos à Habilitação Jurídica, Regularidade fiscal, social e trabalhista, Qualificação econômico-financeira e Qualificação Técnica constantes na Minuta do Edital acostada ao Despacho 07 do Memorando/CI nº 57.789/2026, 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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 do item 8.3 do edital, transcrevendo-se integralmente a justificativa apresentada:

> "10.3. JUSTIFICATIVA DA INVERSÃO DE FASES.
>
> 10.3.1. Nos termos do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração opta pela adoção da inversão de fases no presente procedimento licitatório, por entender que essa sistemática proporciona ganhos concretos de eficiência, celeridade e racionalização do processo de contratação, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade, da razoável duração do processo e do interesse público.
>
> 10.3.2. O objeto da presente contratação consiste na construção de dois Ecopontos nos bairros Quati e Dom Avelar, no Município de Petrolina-PE, a serem executados em lote único, compreendendo áreas de 1.056,29 m² e 1.024,00 m², respectivamente, com prazo de execução de 8 (oito) meses e valor estimado de R$ 943.786,36 (novecentos e quarenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e trinta e seis centavos).
>
> 10.3.3. A execução das duas unidades em um único lote exige atuação coordenada da contratada, com adequada capacidade técnica, operacional e gerencial para conduzir simultaneamente os serviços, garantindo a padronização construtiva, a otimização da mobilização de equipes e equipamentos e o cumprimento do cronograma contratual.
>
> 10.3.4. Nesse contexto, a inversão de fases revela-se medida adequada por permitir que a Administração verifique previamente se os licitantes possuem as condições técnicas, jurídicas, fiscais, trabalhistas e econômico-financeiras necessárias à execução do objeto, assegurando que apenas empresas efetivamente aptas prossigam para a fase de julgamento das propostas. Essa sistemática contribui para reduzir riscos de desclassificações posteriores, recursos administrativos e retrabalho durante a condução do certame, promovendo maior eficiência e segurança ao procedimento.
>
> 10.3.5. Além disso, considerando que se trata de obra comum de engenharia, cujos requisitos de habilitação são objetivos e previamente definidos no edital, a inversão de fases não compromete a competitividade do certame nem a seleção da proposta mais vantajosa, ao contrário, fortalece a segurança da contratação ao assegurar que a disputa ocorra entre empresas que demonstrem capacidade para executar integralmente o objeto licitado.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 10.3.6. Por fim, a adoção da inversão de fases contribui para conferir maior previsibilidade ao procedimento licitatório e para viabilizar o início tempestivo das obras, as quais possuem relevante interesse público, tendo em vista que os Ecopontos ampliarão a infraestrutura municipal destinada ao recebimento e ao gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos, promovendo melhorias na limpeza urbana, na preservação ambiental e na qualidade de vida da população.
>
> 10.3.7. Dessa forma, a inversão de fases mostra-se devidamente motivada, evidenciando os benefícios concretos decorrentes de sua adoção, em conformidade com o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021."

Ademais, o Decreto Municipal nº 130/2023 disciplina a regulamentação disposta no artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, acerca da possibilidade de inversão das fases, condicionando sua adoção à demonstração dos ganhos de eficiência e vantajosidade, nos seguintes termos:

> Art. 23. A modelagem da licitação, no tocante à modalidade, rito procedimental, critério de julgamento de proposta e modo de disputa, será estruturada de acordo com o ato convocatório, observadas as características do objeto e as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão constantes dos artefatos de planejamento da contratação. (...)
>
> §2º. A aplicação excepcional da possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas prevista no § 1º, do art. 17, da Lei nº 14.133/2021, fica condicionada à indicação robusta e circunstanciada dos ganhos de eficiência e vantajosidade, notadamente quando:
>
> I - For estabelecido para o julgamento das propostas procedimentos de análise e exigências que tornem tal fase mais morosa, evidenciando o ganho de celeridade e segurança decorrente da antecipação da habilitação;
>
> II - Em razão dos certames anteriores, for plausível a conclusão de que a realização da fase de lances apenas entre as licitantes que já tenham demonstrado o atendimento às exigências de habilitação representaria uma disputa mais qualificada e ofertas presumidamente exequíveis.
>
> §3º. Compete ao agente de contratação/pregoeiro a apreciação dos motivos e a deliberação acerca da admissibilidade de inversão de fases de que trata o § 2º, deste artigo.

A inversão de fases encontra, ainda, respaldo na doutrina especializada. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes defende a legitimidade dessa prática, sublinhando que:

> "A ordenação da precedência das fases é matéria que, na atualidade, frise-se, é reconhecida como indene à efetividade dos princípios gerais e específicos do Direito Administrativo. (...) Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação" (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Inversão de fases da licitação – Concorrência e a simplificação de procedimentos. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./dez. 2012, p. 25-35).

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

DA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL 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 relativos à qualificação técnico-profissional (item 14.4.3) e técnico-operacional (14.4.2) do edital em análise elencaram parcelas consideradas 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 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 (licitacoesecontratos.tcu.gov.br).

No caso em análise, verifica-se que o Termo de Referência e a minuta do edital exigem, para a qualificação técnico-profissional, experiência na execução de alvenaria de blocos de concreto estrutural e pedra argamassada com cimento e areia, sem fixação de quantitativos mínimos. Para a capacidade técnico-operacional, foram estabelecidos os quantitativos mínimos de 383 m² de alvenaria de blocos de concreto estrutural e ≥ 54 m³ de pedra argamassada com cimento e areia, admitindo-se o somatório de diferentes atestados.

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:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> 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$ 943.786,36, inferior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, a minuta do edital 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 especializada para construção de Ecopontos nos bairros Quati e Dom Avelar, no Município de Petrolina/PE, 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

> § 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. A disciplina contratual contempla, ainda, as hipóteses de prorrogação previstas nos arts. 105 e 111 da Lei nº 14.133/2021, devendo 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 – MENOR 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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

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.

(assinado eletronicamente)
Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos
Procurador-Geral do Município de Petrolina-PE

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/5017-D208-605F-30CA e informe o código 5017-D208-605F-30CA

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 5017-D208-605F-30CA

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

FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 13/08/2026 11:14:32 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/5017-D208-605F-30CA