PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO

Memorando/CI nº 73.767/2026
Processo Administrativo nº 333/2026
Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 029/2026
Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos
Interessada: Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Defesa Civil – SESPU
Objeto: Contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. VERIFICAÇÃO INDEPENDENTE DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TÉCNICA E PREÇO. MODO DE DISPUTA FECHADO. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 130/2023. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria-Geral do Município pela Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, para análise jurídico-formal da fase preparatória do Processo Administrativo nº 333/2026, destinado à realização da Concorrência Eletrônica nº 029/2026, visando à CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ATUAR COMO VERIFICADOR INDEPENDENTE (V.I.) NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA Nº 019/2021, conforme demanda da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Defesa Civil – SESPU, encaminhada para exame jurídico nos autos do Memorando/CI nº 73.767/2026.

A contratação tem por finalidade assegurar o acompanhamento técnico especializado, imparcial e independente da Parceria Público-Privada de iluminação pública de Petrolina, compreendendo a verificação de indicadores de desempenho, o exame dos parâmetros de cálculo da contraprestação devida à concessionária, o apoio à fiscalização contratual, a realização de diligências e a análise técnico-econômica e jurídica de questões supervenientes relacionadas à concessão.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

A documentação técnica caracteriza o objeto como serviço contínuo, técnico especializado e de natureza predominantemente intelectual, com previsão de duração inicial de 24 (vinte e quatro) meses. A solução foi dividida, para fins de medição e remuneração, em Produto 1 – apoio na fiscalização e monitoramento dos serviços e da concessão, com 08 (oito) entregas trimestrais – e Produto 2 – suporte e análises econômico-financeiras e jurídicas, com estimativa máxima de 4.752 (quatro mil setecentas e cinquenta e duas) horas, acionáveis conforme demanda. O valor global estimado é de R$ 4.592.022,24 (quatro milhões, quinhentos e noventa e dois mil, vinte e dois reais e vinte e quatro centavos).

A modelagem indicada pela Administração adota a modalidade CONCORRÊNCIA, em sua forma ELETRÔNICA, o critério de julgamento TÉCNICA E PREÇO, com ponderação de 70% (setenta por cento) para a avaliação técnica e 30% (trinta por cento) para a avaliação do preço, o modo de disputa FECHADO e o regime de execução de EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. Ressalte-se que o critério de julgamento e o regime de execução possuem objetos jurídicos distintos: o primeiro disciplina a seleção da proposta; o segundo, a forma de medição e remuneração dos serviços.

Integram o conjunto documental disponibilizado para esta análise, entre outros, os seguintes instrumentos:

1. Documento de Formalização da Demanda – DFD, de 04/08/2026;
2. Estudo Técnico Preliminar – ETP, vinculado ao Memorando/CI nº 57.100/2026;
3. Mapa de Análise de Riscos – MAR;
4. Termo de Referência – TR;
5. Relatório de Cotação e documentos comprobatórios da pesquisa de preços;
6. Termo de Autuação do Processo Administrativo nº 333/2026 e Concorrência Eletrônica nº 029/2026;
7. Documentação relativa ao Plano de Contratações Anual – PCA, incluindo manifestação do Agente de Planejamento;
8. Documento de bloqueio orçamentário nº 1060063, de 10/08/2026;
9. Minuta do instrumento convocatório, acompanhada de seus anexos, inclusive da minuta contratual (Anexo VII);
10. Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, especialmente sua Cláusula 26 e o Anexo 12 – Diretrizes do Verificador Independente.

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

É o relatório. Passo ao exame.

II – APRECIAÇÃO JURÍDICA

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

A presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a data de sua elaboração e destina-se a assistir a Administração Municipal no controle prévio de legalidade da contratação, consoante o disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico a análise jurídica do procedimento ao final da fase preparatória.

> *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: [...] 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.*

Cumpre consignar, desde logo, que a atuação desta assessoria é eminentemente jurídica, não abrangendo a substituição dos setores técnicos na definição das especificações do objeto, na aferição de quantitativos, na realização de medições, na avaliação de custos, no julgamento do mérito administrativo ou na certificação material de informações produzidas pelos órgãos competentes. Tais matérias integram o campo de responsabilidade da unidade demandante, da equipe de planejamento e da autoridade administrativa competente.

Nesse sentido, o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União orienta que a manifestação jurídica evite posicionamentos conclusivos sobre questões eminentemente técnicas ou discricionárias, sem prejuízo de recomendações quando houver repercussão jurídica relevante, desde que ressaltada a competência decisória do gestor.

> *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".*

De igual modo, o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 114/2025, em seus arts. 21 e 27, delimita a atividade consultiva à verificação da conformidade jurídica dos atos e procedimentos administrativos, atribuindo caráter opinativo e, em regra, não vinculante aos pareceres. A decisão final quanto ao prosseguimento do certame compete à autoridade administrativa, sem prejuízo de sua obrigação de observar os comandos legais e sanar as desconformidades identificadas.

> **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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo- se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação. § 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.
>
> Art. 27. A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, quantitativos 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 do órgão da procuradoria geral exercer auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada agente observar se os seus atos estão dentro do respectivo espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

III – DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

A Administração Pública deve certificar-se da observância das regras internas de competência para autorização da presente contratação. Nesse sentido, a fase preparatória do processo licitatório deve primar pelo planejamento, contemplando todas as considerações técnicas, mercadológicas, orçamentárias e de gestão que possam interferir na contratação, conforme previsto no artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021:

> *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/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

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.

No âmbito do Município de Petrolina, a matéria encontra regulamentação no Decreto Municipal nº 130/2023, Cumpre destacar que as contratações públicas do Poder Executivo Municipal, consoante o artigo 3° do Decreto Municipal nº 130/2023 serão realizadas em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo, cujas as etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral.

Adicionalmente observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções,

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável, conforme art. 4º, do Decreto Municipal nº 130/2023.

Enquanto instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal nº 130/2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

> *Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:*
> *I - Formalização da demanda;*
> *II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;*
> *III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;*
> *IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;*
> *V - Realização da estimativa de despesas;*
> *VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;*
> *VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;*
> *VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;*
> *IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.*

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, verifica-se que a demanda foi formalizada pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Defesa Civil – SESPU, por meio do Documento de Formalização da Demanda – DFD, datado de 04 de agosto de 2026, vinculado ao Memorando/CI nº 57.100/2026, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021.

A unidade requisitante apresentou justificativa fundada na necessidade de acompanhamento técnico especializado da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública, destacando expressamente:

> *"A presente contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) decorre de uma exigência contratual vinculante (Cláusula 26 do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021), não se tratando de uma escolha discricionária da Administração. A atuação imparcial deste agente é tecnicamente essencial para aferir o Sistema de Mensuração de Desempenho e validar os dados operacionais fornecidos pela Concessionária. Dessa forma, garante-se a auditoria rigorosa dos parâmetros que impactam diretamente a remuneração contratual, mitigando assimetrias de informação e*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *resguardando o Poder Concedente na liquidação exata das contraprestações devidas."*

Com efeito, o Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, firmado para a modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura de iluminação pública do Município, prevê, em sua Cláusula 26, a atuação do Verificador Independente como agente de suporte técnico ao Poder Concedente.

> *A Subcláusula 26.1 estabelece:*
>
> *"O PODER CONCEDENTE se valerá de serviço técnico de verificação independente para auxiliá-lo no acompanhamento da execução do presente CONTRATO, bem como na avaliação do SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, no cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA [...]".*

Por sua vez, a Subcláusula 26.1.2 atribui ao Poder Concedente a responsabilidade pela contratação do Verificador Independente e pelos respectivos custos, observadas as diretrizes estabelecidas no Anexo 12 do instrumento concessório.

Dessa forma, observa-se que a necessidade da contratação encontra fundamento em obrigação assumida no âmbito da própria concessão administrativa, destinando-se a assegurar maior confiabilidade na aferição dos indicadores de desempenho, na fiscalização dos serviços e na apuração das contraprestações devidas à concessionária.

Não obstante, a previsão contratual da figura do Verificador Independente não dispensa a Administração de demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação, tampouco afasta a observância das exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

Registre-se, ainda, que o DFD identifica os quantitativos pretendidos e apresenta estimativa preliminar de R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), posteriormente aperfeiçoada no âmbito do planejamento da contratação.

Prosseguindo na análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar – ETP (26 páginas) foi elaborado com fundamento no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, contendo introdução, descrição da necessidade pública, requisitos da contratação, previsão no Plano de Contratações Anual, levantamento de mercado, estimativa das quantidades, alternativas de execução, estimativa de preços, justificativa para o não parcelamento, descrição da solução e resultados pretendidos.

No tocante ao levantamento de mercado, o ETP, em seu item 6.2, identificou duas possibilidades principais para o atendimento da demanda: a contratação segmentada por especialidades, compreendendo separadamente as áreas de engenharia, jurídica e contábil, e a contratação integrada por meio de uma única empresa multidisciplinar.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Após análise das alternativas, a Administração optou pela contratação integrada, registrando, no item 6.2.2 do ETP:

> "*Fazendo-se a análise dessas alternativas, temos que a contratação fragmentada comprometeria a unidade técnica da auditoria e elevaria exponencialmente o custo administrativo de coordenação por parte do Poder Concedente. Dessa forma, a adoção de uma única contratada, responsável tanto pelos produtos fixos (Produto 1) quanto pelo suporte sob demanda (Produto 2), centraliza a responsabilização contratual, assegura a padronização metodológica da verificação independente e resguarda a imparcialidade exigida no contrato de concessão".*

A solução escolhida encontra correspondência com a natureza multidisciplinar da verificação independente, cujas atividades compreendem análises técnicas, operacionais, econômico-financeiras e jurídicas relacionadas à execução de um mesmo contrato de concessão administrativa.

Cumpre observar, entretanto, que a opção pela contratação integrada deve ser examinada à luz do princípio do parcelamento, previsto no artigo 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a divisão do objeto deverá ser observada quando tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

Sobre a matéria, destaca-se o entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que estabelece a obrigatoriedade de adjudicação por itens nos objetos divisíveis, desde que não haja prejuízo ao conjunto ou complexo contratual ou perda de economia de escala.

> "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).

A orientação sumular, portanto, não impõe o parcelamento de maneira absoluta, admitindo-se a contratação conjunta quando demonstrado que a divisão do objeto comprometeria a eficiência, a economicidade ou a adequada execução da solução pretendida.

Nesse sentido, Ronny Charles Lopes de Torres, ao discorrer sobre a matéria, observa que o parcelamento não deve ser interpretado como exigência absoluta, pois a fragmentação da contratação pode ocasionar incompatibilidades técnicas, perda de economia de escala, redução da eficiência e dificuldades adicionais de gerenciamento de contratos autônomos.

> "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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

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 mesmo sentido, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, 5ª edição, item 4.1.8, páginas 269 e seguintes, ressalta que o parcelamento tem por finalidade ampliar a competitividade e favorecer a economicidade, devendo, contudo, ser considerada a eventual inviabilidade técnica ou econômica da divisão do objeto.

> *"O objetivo do parcelamento é ampliar a competição com vistas à economicidade, devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*
>
> *[..]*
>
> *Existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso. Por exemplo, quando há perda de economia de escala e a divisão em mais de um certame resulta em aumento dos custos globais da contratação. Outra situação é quando os benefícios do parcelamento não compensam o aumento do custo e das dificuldades administrativas da gestão contratual. Além disso, o parcelamento pode descaracterizar ou prejudicar o objeto da contratação, ou ser necessário contratar um fornecedor único para padronização. Especificamente para serviços, o parcelamento pode levar à perda da responsabilidade técnica devido à pluralidade de prestadores." TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição, item 4.1.8*

No caso concreto, o ETP, em seu item 9, apresenta justificativa para o não parcelamento, fundamentando a escolha na necessidade de preservar a unidade metodológica das análises, evitar conflitos de atribuições entre diferentes prestadores e assegurar a responsabilização de uma única empresa pelos resultados produzidos.

> *9. Justificativa para o não parcelamento da solução:*
>
> *O parcelamento do objeto, embora figure como regra geral nas contratações públicas visando a competitividade, demonstra-se técnica e economicamente INVIÁVEL PARA O PRESENTE ESCOPO. A fragmentação dos serviços em lotes distintos por especialidade analítica isolaria as equipes de engenharia, contabilidade e direito, quebrando a unicidade indispensável para a correta e sistêmica avaliação global do desempenho da Concessionária.*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *Somada à perda da integração técnica, a segregação exigiria da Administração um esforço gerencial exponencial para coordenas múltiplas empresas de auditoras simultâneas. A concentração de todas as atribuições em um único Verificador Independente centraliza a responsabilização contratual, blinda a padronização metodológica das avaliações e afasta definitivamente o risco de conflitos de competência que poderiam paralisar a gestão da concessão municipal.*

Assim, identifica-se motivação técnica pertinente para a contratação conjunta, competindo à Administração certificar que a solução adotada não importa restrição desproporcional à competitividade e que os benefícios decorrentes da integração superam eventuais vantagens da divisão do objeto.

Registre-se que a opção pela contratação integrada não impede a subcontratação parcial de parcelas específicas do objeto, desde que observadas as exigências legais. Nesse sentido, o item 4.7 do Estudo Técnico Preliminar justifica expressamente:

> *"Diante dessas particularidades, justifica-se a admissão de subcontratação parcial, exclusivamente para a execução dos serviços jurídicos especializados previstos no Produto 2, com fundamento no artigo 122 da Lei Federal nº 14.133/2021, observadas as exigências de qualificação técnica, autorização administrativa e regularidade ético-profissional."*

A excepcionalidade decorre das restrições ao exercício da advocacia, especialmente dos artigos 1º, inciso II, e 16 da Lei nº 8.906/1994, do artigo 5º do Código de Ética e Disciplina da OAB e do artigo 4º do Provimento nº 66/1988 do Conselho Federal da OAB, que disciplinam a prestação de serviços jurídicos e vedam sua intermediação mercantil irregular.

Por sua vez, o item 3.7.4 do Termo de Referência estabelece:

> *"A autorização de subcontratação ficará restrita à parcela descrita no inciso II do item anterior, limitada ao quantitativo de 1.584 horas, correspondente a até 15,52% do valor global estimado da contratação, observados os valores efetivamente contratados"*

Assim, verifica-se que a subcontratação excepcional encontra fundamento no artigo 122 da Lei nº 14.133/2021, permanecendo restrita à parcela jurídica do Produto 2, sem transferência da responsabilidade contratual do Verificador Independente, condicionada à prévia autorização administrativa e à observância das normas ético-profissionais da OAB.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

No que concerne à natureza jurídica dos serviços, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 2.7, e o Termo de Referência, em seu item 1.4, caracterizam expressamente o objeto como serviço técnico especializado contínuo, de natureza predominantemente intelectual, com fundamento no artigo 6º, incisos XV e XVIII, alínea "c", da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse sentido, dispõe o item 1.4 do Termo de Referência:

> *1.4. O objeto desta contratação caracteriza-se como serviço técnico especializado contínuo, de natureza predominantemente intelectual, relativo à assessoria e consultoria técnica e auditorias financeiras e tributárias, conforme os incisos XV e XVIII, alínea "c", do art. 6º da Lei 14.133/2021;*

A referida classificação encontra correspondência nas atividades descritas no próprio Termo de Referência, especialmente nos itens 3.5.1.1 e 3.5.2.1, que contemplam o acompanhamento e monitoramento da execução da concessão, a avaliação periódica do Sistema de Mensuração de Desempenho, a verificação das contraprestações contratuais e a prestação de suporte especializado mediante análises econômico-financeiras e jurídicas.

Dessa forma, considerando a caracterização expressamente adotada pela unidade demandante nos instrumentos de planejamento, bem como as atividades previstas para a execução contratual, constata-se que a contratação foi estruturada como serviço técnico especializado, de natureza contínua e predominantemente intelectual, nos termos do artigo 6º, incisos XV e XVIII, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, circunstância relevante para o exame da modalidade licitatória e do critério de julgamento escolhidos pela Administração.

Por sua vez, o artigo 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 afasta a utilização do pregão para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, ressalvadas as hipóteses legais expressamente previstas.

> *Art.29, parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

Na interpretação de Joel de Menezes Niebuhr, a elevada heterogeneidade ou complexidade normalmente presente nos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual justifica a inadequação do pregão para sua contratação, em razão das características próprias do objeto.

> *"Normalmente, serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual são sim de alta heterogeneidade ou*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *complexidade. Logo, sob a régua da Lei n.º 14.133/2021, tais serviços não devem mesmo ser licitados por meio da modalidade pregão [...]".NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 7ª edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 630.*

Diante das particularidades verificadas, especialmente a necessidade de atuação multidisciplinar, conhecimento especializado e avaliações técnicas que influenciam diretamente o acompanhamento econômico-financeiro da concessão, mostra-se juridicamente adequada, em princípio, a escolha da Concorrência Eletrônica, nos termos dos artigos 6º, inciso XXXVIII, alínea "c", 28, inciso II, e 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao critério de julgamento, verifica-se que a Administração adotou a modalidade concorrência com julgamento por técnica e preço, estabelecendo ponderação de 70% (setenta por cento) para a proposta técnica e 30% (trinta por cento) para a proposta econômica.

O artigo 36 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

> *Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.*

O § 1º, inciso I, do referido dispositivo prevê a utilização preferencial desse critério na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, quando demonstrado que a avaliação da qualidade técnica das propostas superiores aos requisitos mínimos estabelecidos no edital é relevante aos fins pretendidos pela Administração.

Por sua vez, o § 2º do artigo 36 estabelece o percentual máximo de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.

Sobre a matéria, o Manual de Licitações e Contratos do TCU, 5ª edição, item 3.4.4, páginas 184 e seguintes, esclarece que o julgamento por técnica e preço deve ser utilizado quando a qualidade técnica superior àquela correspondente aos requisitos mínimos representar vantagem efetiva para a Administração, mediante ponderação objetiva dos aspectos técnicos e econômicos.

No caso concreto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 6.4.2.3, apresenta justificativa para a adoção do critério de julgamento por técnica e preço, fundamentada na natureza especializada dos serviços e na relevância da qualidade técnica para o adequado acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021.

> *Dentre esses critérios, e em consonância com o art. 36, §1º, inciso I, da Lei 14.133/2021, recomenda-se a escolha da "Técnica e Preço". A atuação do Verificador tem potencial de impacto direto no equilíbrio*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

econômico-financeiro de um contrato de concessão de longo prazo. Dessa forma, a qualidade técnica além do mínimo exigido é essencial para mitigar riscos e assegurar a eficiência da Administração, tonando imperativa a adoção desse critério.

A escolha encontra amparo no artigo 36, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece a utilização preferencial desse critério para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, sendo admitida, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo, a valoração da proposta técnica em até 70% (setenta por cento) da pontuação total.

Dessa forma, considerando a natureza do objeto e as justificativas apresentadas pela unidade demandante, não se identifica óbice jurídico à adoção do critério de julgamento por técnica e preço, com ponderação de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta de preço, observada a necessidade de motivação dos pesos e dos critérios de pontuação, nos termos do artigo 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

No que concerne ao modo de disputa, verifica-se que a Administração optou pela adoção do modo fechado, em consonância com o disposto no artigo 56, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que veda a utilização do modo aberto quando adotado o critério de julgamento por técnica e preço.

Com efeito, Marçal Justen Filho[2] leciona:

"Por outro lado, é vedada a utilização do modo de disputa aberto quando o critério de julgamento for o de técnica e preço. Isso significa que, em tais casos, deverá ser adotado o modo fechado, isoladamente."

O doutrinador esclarece que a vedação decorre da necessidade de conjugação de propostas de naturezas distintas, cuja avaliação não se compatibiliza com a realização de rodadas competitivas posteriores de lances.

Michelle Marry Marques da Silva, igualmente, entende que:

"Nas licitações cujo critério de julgamento for técnica e preço não será possível o uso do modo de disputa aberto, nem a combinação entre os modos de disputa, devendo ser utilizado, apenas, o modo de disputa fechado."

O Manual de Licitações e Contratos do TCU, 5ª edição, item 3.5, página 197, ratifica essa orientação, esclarecendo que a adoção do critério de técnica e preço exige a utilização exclusiva do modo de disputa fechado.

"Quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço, o modo de disputa deverá ser somente o fechado."

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Assim, considerando que a presente contratação será julgada por técnica e preço, na proporção de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta econômica, revela-se juridicamente adequada a adoção do modo de disputa fechado, sem a realização de etapa de lances sucessivos.

No que diz respeito ao regime de execução, o ETP, em seu item 6.4.3.2, recomenda a adoção da empreitada por preço unitário, considerando as características da contratação, especialmente a existência de serviços sob demanda cujo quantitativo efetivo somente será conhecido ao longo da execução contratual.

> *"6.4.3.2Dentre essas, recomenda-se a adoção da Empreitada por Preço Unitário. Embora o Produto 1 possua escopo fixo, o Produto 2 (Suporte e Análises) operará sob a sistemática de "Banco de Horas" para demandas supervenientes. Havendo incerteza sobre o volume exato de horas de análise econômico-financeiras e jurídicas que serão consumidas ao longo de 24 meses (2 anos), o regime unitário mitiga o risco de sobrepreço, assegurando que a Administração remunerará a contratada estritamente pelas horas laboradas e aferidas. 6.5. Dessa forma, conclui-se que essa contratação deverá ser de Empresa Única, com notória especialização, através de um Edital de Concorrência Pública, sob o critério de seleção de Técnica e Preço, cuja execução contratual será medida e paga por Preços Unitários."*

O artigo 6º, inciso XXVIII, da Lei nº 14.133/2021 assim define o regime:

> *XXVIII – empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.*

Na hipótese em exame, a contratação foi estruturada em dois produtos distintos:

Produto 1 – Apoio na fiscalização e monitoramento dos serviços e da concessão: previsão de oito entregas trimestrais, durante a vigência de 24 meses, mediante remuneração por unidade efetivamente entregue e aceita.

Produto 2 – Suporte e Análises Econômico-Financeiras e Jurídicas: previsão de até 4.752 horas técnicas, acionadas de acordo com as necessidades do Poder Concedente, mediante remuneração pelas horas efetivamente executadas, comprovadas e aprovadas pela fiscalização contratual.

A modelagem apresenta correspondência com a lógica de contratação por unidades determinadas, especialmente em razão da impossibilidade de previsão exata do consumo do banco de horas, exigindo-se, contudo, critérios objetivos para autorização, execução, comprovação e medição dos serviços.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Importa destacar que a empreitada por preço unitário constitui regime de execução contratual, ao passo que técnica e preço constitui critério de julgamento das propostas, tratando-se de institutos jurídicos distintos que devem ser examinados separadamente.

No que concerne à estimativa de preços, a Administração estabeleceu o valor global de R$ 4.592.022,24 (quatro milhões, quinhentos e noventa e dois mil, vinte e dois reais e vinte e quatro centavos), para o período inicial de 24 meses.

A estimativa foi distribuída da seguinte maneira:

- Produto 1: 8 unidades, ao valor referencial de R$ 306.768,12 por unidade, totalizando R$ 2.454.144,96;

- Produto 2: 4.752 horas, ao valor referencial de R$ 449,89 por hora, totalizando R$ 2.137.877,28.

No que concerne à pesquisa de preços, o artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação deverá ser compatível com os preços praticados pelo mercado, considerando, entre outros parâmetros, os valores constantes de bancos de dados públicos e as particularidades do objeto.

O § 1º do referido dispositivo prevê a utilização de diferentes parâmetros para a formação do orçamento estimativo, "adotados de forma combinada ou não", destacando-se, para o caso concreto, o inciso II, relativo às contratações similares realizadas pela Administração Pública, e o inciso IV, que admite a "pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores", mediante solicitação formal de cotação, justificativa da escolha dos fornecedores consultados e observância dos requisitos temporais estabelecidos em lei.

Nesse particular, cumpre distinguir a estimativa preliminar utilizada para avaliação da viabilidade da solução, no âmbito do ETP, da pesquisa de preços definitiva destinada à fixação do orçamento estimado da contratação.

Sobre o tema, o Enunciado nº 17 do I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal esclarece:

> *"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*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma 'cesta de preços', priorizando os preços públicos [...]".

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, 5ª edição, em seu item 4.3.9.1, página 354, recomenda que a pesquisa de preços considere diferentes fontes de informação, de modo a construir uma cesta de preços representativa das condições de mercado, destacando expressamente que:

"O primeiro cuidado da equipe de planejamento ao realizar essa pesquisa é utilizar, sempre que possível, diversas fontes de preço."

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.875/2021 – TCU-Plenário, ao tratar da elaboração do orçamento estimativo, orienta que as pesquisas de preços sejam fundamentadas, preferencialmente, em referências públicas comparáveis, reservando-se a utilização exclusiva de cotações junto a fornecedores às situações excepcionais devidamente justificadas, conforme se extrai do item 9.5.2 da decisão:

"[...] pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais."

Ato contínuo, a pesquisa de preços foi instruída com Relatório de Cotação, consultas a bancos de preços públicos, solicitações formais encaminhadas a quatro empresas especializadas, propostas comerciais e memória de cálculo, tendo a unidade técnica justificado a adoção das cotações obtidas junto aos fornecedores.

Dessa forma, verifica-se o atendimento, em princípio, dos requisitos formais previstos no art. 23, § 1º, incisos II e IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvada a responsabilidade do setor técnico competente pela adequação da metodologia utilizada, pela exatidão dos cálculos e pela compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado.

No caso concreto, o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 7, e o Termo de Referência, em seu item 4, registram a realização de pesquisas por contratações similares no âmbito da Administração Pública.

7.1. Em observância ao art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, e ao art. 23º, §1º, Inciso II, da Lei Federal 14.133/2021, foi realizada a tentativa de formulação da estimativa de preço com base em contratações similares feitas pela administração pública;

7.2. Contudo, conforme detalhado no "Relatório de Cotação", Anexo II deste ETP, os resultados encontrados se referiam a escopos genéricos ou

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *de naturezas puramente contábeis e laboratoriais, com prazos, em sua maioria, muito menores do que o pretendido, contrastando com a complexidade inerente ao acompanhamento de uma PPP de Iluminação Pública;*
>
> *7.3. Como não foi possível a determinação da estimativa do preço da contratação em bancos de preços públicos, tomando como base no art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME nº 65/2021 e art. 23º, §1º, inciso IV, da Lei Federal 14.133/2021, foi realizada a pesquisa direta com 4 (quatro) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação;*

Segundo a justificativa apresentada pela unidade técnica, os parâmetros públicos encontrados não foram utilizados na composição do orçamento estimado, em razão das diferenças de escopo e de vigência contratual em relação aos serviços pretendidos, especialmente diante da complexidade inerente ao acompanhamento de uma Parceria Público-Privada de Iluminação Pública.

Nesse sentido, assim dispõe o item 4.1.1 do Termo de Referência:

> *4.1.1. A pesquisa de preços foi deflagrada com a busca prioritária por contratações similares no âmbito da Administração Pública, com estrita observância à hierarquia estabelecida pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e pela Instrução Normativa 03/2022 da Controladoria Geral Municipal (CGM). Contudo, conforme detalhado no Relatório de Cotação anexo ao ETP (Estudo Técnico Preliminar), os parâmetros públicos localizados foram fundamentalmente descartados, haja vista a severa incompatibilidade técnica e a discrepância na vigência contratual em face da complexidade inerente ao acompanhamento de uma Parceria Público-Privada (PPP) de Iluminação Pública;*

Diante dessa justificativa, a Administração adotou a pesquisa direta com fornecedores especializados, nos termos do artigo 23, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme documentação constante do Relatório de Cotação acostado aos autos.

Cumpre destacar que esta Assessoria Jurídica não possui atribuição para certificar a exatidão dos valores orçados nem substituir o setor técnico na definição da metodologia de pesquisa de preços, competindo-lhe verificar a observância dos pressupostos legais, a existência de motivação suficiente e a transparência dos procedimentos adotados.

Em relação ao Plano de Contratações Anual – PCA, o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 3, informa que a contratação está prevista no planejamento referente ao exercício de 2026, vejamos:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Data de Publicação no PNCP/SITE: 19/08/2026;

Categoria no PCA: Serviço;

Identificação do item no PCA: 40;

Identificação de Classe/Grupo no PCA: 3076-9;

A informação foi corroborada por manifestação do Agente de Planejamento, constante do Despacho nº 29 do Memorando/CI nº 57.100/2026, no qual se registra que a despesa se encontra prevista no PCA de 2026.

Assim, há indicação documental de alinhamento da demanda ao planejamento anual da Administração, em consonância com o artigo 12, inciso VII, e o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, recomendando-se a manutenção do respectivo comprovante de publicação e da correspondência entre o objeto planejado e aquele efetivamente licitado.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência – TR, acostado aos autos com 61 (sessenta e uma) páginas, devidamente assinado em 30 de setembro de 2026, elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contempla os seguintes elementos: *definição do objeto e fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; quantitativos estimados; modelo de execução do objeto; modelo de gestão e fiscalização do contrato; obrigações da contratada e da contratante; critérios de medição e condições de pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativa do valor da contratação; e adequação orçamentária.*

O documento contempla, portanto, os elementos essenciais previstos no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como as disposições do artigo 14, inciso III, e do artigo 3º do Anexo III do Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta a elaboração do Termo de Referência no âmbito da Administração Municipal, observada a necessidade de harmonização entre suas disposições e aquelas constantes da minuta do edital e do instrumento contratual.

No tocante à vigência, a Administração estabeleceu prazo inicial de 24 (vinte e quatro) meses, sob o fundamento da natureza contínua dos serviços, com possibilidade de prorrogação, desde que observados os requisitos dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, inclusive a demonstração da vantajosidade da manutenção contratual e a disponibilidade orçamentária.

Nesse sentido, dispõe o Termo de Referência, em seus itens 1.3 e 1.4:

> *1.3. O prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da assinatura do contrato nos termos do art. 105 da Lei 14.133/2021, podendo ser prorrogado, na forma do art. 107 da referida lei;*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

1.4. O objeto desta contratação caracteriza-se como serviço técnico especializado contínuo, de natureza predominantemente intelectual, relativo à assessoria e consultoria técnica e auditorias financeiras e tributárias, conforme os incisos XV e XVIII, alínea "c", do art. 6º da Lei 14.133/2021;

A opção encontra fundamento na necessidade de acompanhamento permanente da execução da concessão administrativa, devendo ser preservada a adequada distinção entre o prazo de vigência, os períodos de entrega dos produtos e os limites de consumo das horas técnicas.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Análise de Riscos – MAR, destinado à identificação, avaliação e gerenciamento dos possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, em consonância com o disposto no artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com efeito, o referido dispositivo estabelece que a fase preparatória da licitação deverá contemplar "a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual", constituindo o mapa de riscos importante instrumento de planejamento e controle preventivo, voltado à identificação de possíveis ocorrências e à definição das respectivas medidas de prevenção e contingência.

Compulsando os autos, verifica-se que o Mapa de Análise de Riscos – MAR contempla as etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual, identificando, entre outros, os riscos de licitação deserta, impugnações decorrentes da adoção do critério de julgamento por técnica e preço, atrasos na fase de julgamento e habilitação, descumprimento dos prazos de entrega dos relatórios trimestrais, divergências técnicas entre o Verificador Independente e a Concessionária e esgotamento prematuro do banco de horas previsto para a contratação.

Observa-se, ainda, que o documento estabelece medidas preventivas e ações de contingência para os riscos identificados, incluindo ampla divulgação do certame, definição objetiva dos critérios de pontuação técnica, apoio especializado à análise da documentação de habilitação, alinhamento dos procedimentos de intercâmbio de dados entre as partes, adoção de mecanismos de solução de controvérsias e controle da utilização das horas destinadas aos serviços técnicos sob demanda.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o procedimento foi instruído com instrumento de gerenciamento de riscos, em atendimento ao artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021, competindo aos setores responsáveis o acompanhamento e a adoção das medidas preventivas e de contingência nele estabelecidas.

Por fim, deve ser examinada a adequação orçamentária da contratação, com a indicação dos créditos necessários ao pagamento das obrigações contratuais previstas para o exercício financeiro em que ocorrer sua celebração.

Nesse sentido, o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *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.*

No caso em exame, o Termo de Referência indica a unidade orçamentária 63.100, ação 2.4147, elemento de despesa 3.3.90.35.00 e fonte de recursos 175100000000, vinculada aos recursos da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.

Consta, ainda, documento de bloqueio orçamentário nº 1060063, datado de 10 de agosto de 2026, no valor de R$ 575.000,00 (quinhentos e setenta e cinco mil reais), destinado à contratação do Verificador Independente.

Considerando que o valor estimado da contratação corresponde ao período total de 24 meses, a circunstância de o bloqueio orçamentário apresentar valor inferior ao montante global não configura, por si só, irregularidade, desde que a disponibilidade consignada seja suficiente para suportar as obrigações previstas no exercício financeiro correspondente.

Compete, portanto, ao setor orçamentário competente certificar a compatibilidade entre o bloqueio realizado, o cronograma previsto de execução e pagamento e os créditos disponíveis no exercício de 2026, bem como assegurar o adequado planejamento financeiro para os exercícios subsequentes.

Diante do exposto, verifica-se que o Processo Administrativo nº 333/2026 encontra-se instruído com os principais documentos exigidos para a fase preparatória da licitação, contemplando a justificativa da necessidade da contratação, a definição do objeto, o planejamento da solução, a análise dos riscos, a estimativa de preços e a fundamentação das escolhas administrativas relativas à modalidade licitatória, ao critério de julgamento, ao modo de disputa, ao regime de execução e ao não parcelamento do objeto.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, constata-se, em princípio, a observância dos requisitos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021 e nas disposições aplicáveis do Decreto Municipal nº 130/2023, revelando-se a instrução da fase preparatória compatível com a natureza e as particularidades da contratação pretendida, ressalvadas as avaliações de ordem técnica, econômica e orçamentária, cuja responsabilidade compete aos setores especializados da Administração.

IV – DA MINUTA DO EDITAL

a. DA LEGALIDADE DA MINUTA DO EDITAL

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

O texto normativo disciplina, em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, que a concorrência constitui modalidade de licitação aplicável, entre outras hipóteses, à contratação de bens e serviços especiais, enquanto o inciso XVIII, alínea "c", do mesmo dispositivo estabelece que são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual aqueles realizados em trabalhos relativos a:

"c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;"

Nesta senda, diante da análise dos autos do processo encaminhado, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da minuta do Edital, verifica-se que o objeto da contratação, consistente na prestação de serviços especializados de Verificador Independente para acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, enquadra-se na categoria de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos termos do artigo 6º, inciso XVIII, alínea "c", da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com efeito, a contratação compreende atividades de assessoramento e consultoria técnica especializada, análise de indicadores de desempenho, verificação de informações operacionais e suporte em questões econômico-financeiras e jurídicas relacionadas à execução da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública, conforme estabelecido nos documentos de planejamento da contratação.

Cumpre destacar, ainda, que o artigo 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021 afasta a aplicação da modalidade pregão às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, reforçando a adequação da modalidade concorrência para o objeto em análise.

Desse modo, considerando a natureza especializada e predominantemente intelectual dos serviços, bem como a complexidade das atividades pretendidas e o enquadramento apresentado pela Administração, mostra-se juridicamente adequada a adoção da modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, em consonância com os artigos 6º, incisos XVIII, alínea "c", e XXXVIII, e 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021, viabilizando o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nesse esteio, afere-se que os elementos essenciais da minuta do Edital encontram-se definidos de forma clara, observando-se o disposto no artigo 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim estabelece:

> *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.*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital constitui elemento integrante da fase preparatória da licitação, nos termos do artigo 18, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e do artigo 14, inciso VI, do Decreto Municipal nº 130/2023.

No presente caso, foi submetida à análise jurídica a minuta do Edital da Concorrência Eletrônica nº 029/2026, referente ao Processo Administrativo nº 333/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, acompanhada dos seguintes anexos: *Anexo I – Termo de Referência; Anexo II – Tabela de Pontuação Atribuída à Proposta Técnica; Anexo III – Disponibilidade de Equipe Mínima de Projeto; Anexo IV – Modelo da Planilha de Dados Cadastrais; Anexo V – Modelo de Declarações; Anexo VI – Modelo de Proposta; Anexo VII – Minuta do Contrato; e Anexo VIII – Modelo de Declaração – ME/EPP.*

Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo determinados princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação procedimental, a forma de apresentação e julgamento das propostas e a natureza do objeto a ser contratado.

A modalidade licitatória concorrência encontra previsão legal no artigo 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal 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 constitui, portanto, modalidade adequada à contratação de serviços especiais, compreendidos aqueles que, em razão de sua alta heterogeneidade ou complexidade,

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

não podem ser descritos como serviços comuns, nos termos do artigo 6º, inciso XIV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse esteio, verifica-se que o procedimento licitatório em análise será realizado na modalidade CONCORRÊNCIA, em sua forma ELETRÔNICA, mediante o critério de julgamento de TÉCNICA E PREÇO, com adoção do modo de disputa FECHADO e regime de execução de EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, conforme estabelecido no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, em observância às características e à natureza do objeto.

A escolha da modalidade licitatória mostra-se juridicamente adequada, considerando que a contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021 envolve serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, cujo enquadramento encontra fundamento nos artigos 6º, inciso XVIII, alínea "c", 28, inciso II, e 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Conforme expressamente consignado no item 1.4 do Termo de Referência, o objeto da contratação caracteriza-se como serviço técnico especializado contínuo, de natureza predominantemente intelectual, relativo à assessoria e consultoria técnica e auditorias financeiras e tributárias, nos termos do artigo 6º, incisos XV e XVIII, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, a prestação dos serviços compreende atividades relacionadas ao acompanhamento da execução da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública, especialmente a verificação dos indicadores de desempenho da Concessionária, a aferição das informações operacionais e dos parâmetros que influenciam sua remuneração, a análise de questões econômico-financeiras e o assessoramento técnico e jurídico ao Poder Concedente.

No tocante ao critério de julgamento por técnica e preço, sua adoção encontra fundamento no artigo 36 da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.*
>
> *§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

> *I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.*

Nesse sentido, o Estudo Técnico Preliminar, especialmente em seu item 6.4.2, apresenta fundamentação para a escolha do critério de técnica e preço, considerando a complexidade analítica e regulatória da contratação, a necessidade de conhecimentos multidisciplinares e a relevância da experiência e da capacidade técnica da empresa responsável pela verificação independente.

Por sua vez, o item 9.2.1 do Termo de Referência estabelece a atribuição de 70% (setenta por cento) para a avaliação da proposta técnica e 30% (trinta por cento) para a avaliação da proposta de preços, observando o limite máximo previsto no artigo 36, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

A ponderação adotada encontra-se devidamente motivada nos documentos de planejamento, considerando a natureza predominantemente intelectual dos serviços, a complexidade das atividades de verificação independente e a relevância da qualificação técnica para a adequada execução contratual.

Ademais, constata-se que a minuta do Edital estabelece critérios previamente definidos de pontuação, com identificação dos quesitos avaliados, respectivos pesos e metodologia de cálculo da nota final, permitindo, em princípio, a avaliação objetiva e uniforme das propostas apresentadas pelos licitantes.

Quanto ao quesito Qtdjur, verifica-se que o item 9.2.5.1 do Termo de Referência estabelece a avaliação do:

> *"Número de contratos de assessoria e/ou consultoria jurídica no âmbito de Verificação Independente ou Supervisão em contratos de Concessão ou PPP"*

A pontuação destina-se à avaliação da experiência técnico-operacional da própria empresa licitante, conforme autoriza o artigo 37, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. Assim, a possibilidade de subcontratação da parcela jurídica na futura execução contratual não afasta o reconhecimento da experiência institucional da licitante, comprovada mediante atestados

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

referentes aos serviços anteriormente executados, permanecendo preservados os critérios e limites de pontuação estabelecidos no edital.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, entende-se que a sistemática de julgamento adotada encontra respaldo nos artigos 18, inciso IX, 36, §§ 1º e 2º, e 37 da Lei Federal nº 14.133/2021, mostrando-se juridicamente adequada à natureza e às particularidades da contratação pretendida, competindo à unidade técnica a responsabilidade pela pertinência dos parâmetros de pontuação estabelecidos e aos responsáveis pelo julgamento sua aplicação objetiva, motivada e isonômica.

Quando se tratar de licitação com julgamento por técnica e preço, o Termo de Referência e o instrumento convocatório devem estabelecer parâmetros claros e objetivos para avaliação das propostas, permitindo aos licitantes conhecer previamente os critérios de pontuação e as condições de julgamento.

Nesse sentido, o artigo 18, inciso IX, da Lei Federal nº 14.133/2021, determina:

> *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:*
>
> *(...)*
>
> *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.*

Quanto ao modo de disputa, a adoção do modo fechado encontra amparo no artigo 56, inciso II e § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que veda a utilização isolada do modo aberto quando adotado o critério de julgamento por técnica e preço.

No tocante ao regime de execução, verifica-se que a Administração optou pela empreitada por preço unitário, conceituada no artigo 6º, inciso XXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como:

> *"empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;"*

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

No caso dos autos, a opção pelo referido regime encontra justificativa expressa no item 6.4.3 do Estudo Técnico Preliminar, considerando as particularidades dos dois produtos integrantes da contratação.

> *Com efeito, o Produto 1 – Apoio na fiscalização e monitoramento dos serviços e da concessão compreende a entrega de 08 (oito) relatórios trimestrais durante a vigência contratual, enquanto o Produto 2 – Suporte e Análises Econômico-Financeiras e Jurídicas contempla quantitativo estimado de 4.752 (quatro mil, setecentas e cinquenta e duas) horas de serviços especializados, acionados conforme as necessidades da Administração.*

Conforme justificado pela unidade técnica, embora o primeiro produto apresente quantitativo previamente definido, o segundo será executado mediante banco de horas destinado ao atendimento de demandas supervenientes, cujo volume efetivamente necessário não pode ser determinado com exatidão durante o planejamento da contratação.

Dessa forma, a adoção do regime de empreitada por preço unitário apresenta-se compatível com a estrutura de execução e medição prevista nos documentos técnicos, permitindo que a remuneração dos serviços observe os quantitativos efetivamente executados, aferidos e aceitos pela Administração.

No que tange aos documentos necessários à habilitação dos licitantes, verifica-se que os itens 15.1 a 15.4 da minuta do Edital contemplam as exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, observando, em princípio, os parâmetros estabelecidos nos artigos 62 a 69 da Lei Federal nº 14.133/2021, sem prejuízo da vedação às exigências restritivas à competitividade prevista no artigo 9º, inciso I, alínea "a", do mesmo diploma legal.

No caso concreto, merece especial destaque o Anexo 12 – Diretrizes do Verificador Independente, integrante do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, que estabelece requisitos específicos para a seleção da empresa responsável pela verificação independente, exigindo pessoa jurídica de direito privado, com comprovada independência e imparcialidade perante a Concessionária e o Poder Concedente, experiência em projetos de PPP ou concessão no setor de iluminação pública, admitida a experiência em modelagem de projetos desse setor, e atuação como Verificador Independente em projetos com CAPEX mínimo de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

O referido Anexo também estabelece impedimentos à contratação de empresas que mantenham vínculos societários ou contratuais com a Concessionária, prestem serviços de auditoria independente no contrato de concessão ou se encontrem em outras situações capazes de comprometer sua autonomia técnica e imparcialidade.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Nesse contexto, verifica-se que as exigências de qualificação técnica previstas no item 15.4 do Edital e no item 10.4 do Termo de Referência guardam correspondência com as diretrizes estabelecidas no contrato de concessão, contemplando experiência em verificação independente, atuação no setor de iluminação pública, acompanhamento de indicadores de desempenho e disponibilidade de equipe técnica multidisciplinar.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, entende-se que os requisitos de habilitação estabelecidos na minuta do Edital se mostram, em princípio, compatíveis com os artigos 62 a 69 da Lei Federal nº 14.133/2021 e com as exigências específicas do Anexo 12 do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, competindo à unidade técnica assegurar a pertinência e a proporcionalidade das exigências de qualificação, bem como aos responsáveis pelo procedimento licitatório verificar o atendimento das condições de habilitação e a inexistência de impedimentos ou conflitos de interesses que comprometam a independência do futuro contratado.

Ato contínuo, à participação de empresas reunidas em consórcio, a fase preparatória do procedimento licitatório deverá conter motivação específica acerca de sua admissão ou vedação, conforme previsto no artigo 18, inciso IX, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A participação consorciada constitui possibilidade expressamente admitida pela legislação, sendo sua vedação condicionada à apresentação de justificativa adequada, consoante estabelece o artigo 15, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

> *Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)*

No tocante à vedação à participação de consórcios, o item 4.8, inciso III, do Estudo Técnico Preliminar registra:

> *"A preservação da competitividade e a harmonização multidisciplinar restam plenamente resguardadas pela admissão excepcional de subcontratação parcial restrita aos serviços jurídicos especializados do Produto 2"*

A justificativa fundamenta-se na necessidade de uniformidade metodológica e centralização da responsabilidade contratual, sem prejuízo **da subcontratação jurídica excepcional, nos termos do artigo 122 da Lei nº 14.133/2021.**

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário, reconhece a necessidade de motivação da decisão administrativa relativa à vedação de consórcios, a fim de que essa restrição decorra das características do objeto e não constitua limitação injustificada à competitividade.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Dessa forma, considerada a fundamentação apresentada pela unidade técnica, verifica-se, sob o aspecto jurídico-formal, a existência de motivação para a vedação à participação de empresas constituídas sob a forma de consórcio, em observância ao artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Diante do apresentado, a minuta do Edital da Concorrência Eletrônica nº 029/2026, vinculada ao Processo Administrativo nº 333/2026, estabelece modalidade licitatória compatível com a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, adotando critério de julgamento por técnica e preço, modo de disputa fechado e regime de execução por preço unitário, conforme as justificativas apresentadas nos documentos de planejamento.

Assim, consideradas as características do objeto, o enquadramento jurídico adotado pela Administração e as adequações realizadas nos instrumentos preparatórios, verifica-se, em princípio, a compatibilidade das disposições analisadas com os artigos 6º, incisos XVIII, alínea "c", XXVIII e XXXVIII, 15, 18, inciso IX, 28, inciso II, 29, parágrafo único, 36, 37, 38, 56 e 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como com as disposições aplicáveis do Decreto Municipal nº 130/2023.

b. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

No tocante ao tratamento favorecido às microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e entidades legalmente equiparadas, o artigo 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 determina a aplicação dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, observados os limites e condições estabelecidos em seus parágrafos.

No caso concreto, considerando que a contratação possui valor global estimado de R$ 4.592.022,24 (quatro milhões, quinhentos e noventa e dois mil, vinte e dois reais e vinte e quatro centavos), para vigência inicial de 24 (vinte e quatro) meses, verifica-se que o valor anual estimado corresponde a R$ 2.296.011,12 (dois milhões, duzentos e noventa e seis mil, onze reais e doze centavos), montante inferior ao limite de receita bruta anual admitido para enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006, observada a regra estabelecida no artigo 4º, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse contexto, constata-se que o item 7.5 da minuta do Edital contempla a aplicação dos benefícios legais às empresas que preencham os requisitos exigidos, inclusive quanto ao direito de preferência e à apresentação da declaração relativa ao limite de contratos celebrados com a Administração Pública no ano-calendário da licitação, em observância ao artigo 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se a compatibilidade da previsão de tratamento favorecido constante do instrumento convocatório com o artigo 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 e com a Lei Complementar nº 123/2006, não se confundindo a adoção de ampla

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

concorrência com a exclusão dos benefícios legalmente assegurados às ME, EPP e entidades equiparadas, cuja aplicação deverá observar as condições específicas de cada licitante e a sistemática de julgamento por técnica e preço

c. DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no artigo 95 da Lei Federal nº 14.133/2021, o instrumento contratual é obrigatório, ressalvadas as hipóteses excepcionais de substituição expressamente previstas no referido dispositivo.

No presente caso, considerando a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e contínua, com vigência inicial de 24 (vinte e quatro) meses, execução de atividades periódicas e sob demanda, obrigações sucessivas e necessidade de acompanhamento permanente pela Administração, mostra-se obrigatória e adequada a formalização mediante instrumento contratual.

A regra contida no artigo 89 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização dos contratos administrativos:

> *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 da respectiva proposta.*

Além disso, o artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, compreendendo, entre outras, a definição do objeto, a vinculação ao instrumento convocatório e à proposta vencedora, o regime de execução, o preço e as condições de pagamento, os critérios de reajustamento, os prazos de execução e recebimento, as obrigações e responsabilidades das partes, os critérios de fiscalização, as hipóteses de extinção contratual e as sanções aplicáveis.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Compulsando os autos, observa-se que a minuta do contrato, integrante do Anexo VII do Edital, contempla a definição do objeto, o prazo de vigência, o valor contratual, os critérios de medição, as condições de pagamento e reajuste, o modelo de execução dos serviços, as obrigações da contratada e da contratante, os procedimentos de recebimento, a dotação orçamentária, as regras de fiscalização e gestão contratual, a disciplina da subcontratação parcial excepcional, as hipóteses de extinção e alteração do ajuste e as infrações e sanções administrativas.

Quanto à subcontratação, verifica-se que a Cláusula Décima Terceira da minuta contratual contempla sua admissão excepcional, em correspondência com o item 3.7 do Termo de Referência, que determina:

> *"A subcontratação dependerá da comprovação prévia de sua regularidade jurídica e ético-profissional"*

A previsão encontra fundamento no artigo 122 da Lei Federal nº 14.133/2021, permanecendo condicionada à observância das normas profissionais da OAB, especialmente quanto à vedação de intermediação mercantil irregular de serviços advocatícios.

No tocante à vigência, a Cláusula Terceira estabelece prazo inicial de 24 (vinte e quatro) meses, com possibilidade de prorrogação, observadas as condições dos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente a demonstração da vantajosidade da continuidade contratual e a disponibilidade de créditos orçamentários.

Quanto ao regime de execução e à remuneração contratual, a minuta observa a estrutura de contratação definida no Termo de Referência, compreendendo o Produto 1 – Apoio na fiscalização e monitoramento dos serviços e da concessão, com entregas periódicas, e o Produto 2 – Suporte e Análises Econômico-Financeiras e Jurídicas, mediante serviços especializados acionados sob demanda, sujeitos à comprovação e ao controle das atividades efetivamente executadas.

A disciplina de medição e pagamento deve assegurar a correspondência entre os serviços realizados, os produtos entregues, os quantitativos efetivamente autorizados e os valores devidos, preservando a regular liquidação da despesa e o controle da execução contratual.

Quanto ao reajustamento dos preços, a Cláusula Quarta disciplina a aplicação de índice de atualização após o interregno mínimo de um ano, observadas a data-base e as condições estabelecidas no instrumento, em conformidade com o artigo 92, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A minuta também contempla disposições relativas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, às alterações contratuais e às hipóteses de extinção do ajuste, submetidas aos pressupostos legais pertinentes, especialmente aos artigos 124, 137 e 138 da Lei nº 14.133/2021.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

No que concerne ao acompanhamento da execução, a Cláusula Décima Segunda estabelece regras de fiscalização e gestão contratual, com referência às competências previstas no Anexo V do Decreto Municipal nº 130/2023.

Com efeito, o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado, cabendo o registro das ocorrências e a adoção das providências necessárias à regular execução do objeto.

No âmbito municipal, o Anexo V do Decreto nº 130/2023 disciplina as atribuições dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, estabelecendo diretrizes voltadas ao acompanhamento das obrigações pactuadas, ao registro das ocorrências e à adequada utilização dos recursos públicos.

Quanto ao recebimento dos serviços, a Cláusula Décima observa a sistemática estabelecida no artigo 140 da Lei Federal nº 14.133/2021, mediante procedimentos de avaliação e aceitação dos produtos, considerados os critérios técnicos e as condições de execução previstos no Termo de Referência.

Ressalta-se, ainda, que a contratação envolve atividade de verificação independente diretamente relacionada ao acompanhamento da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública, circunstância que exige a observância das diretrizes previstas no Anexo 12 do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, especialmente no que concerne à autonomia técnica, à imparcialidade e à confiabilidade das informações produzidas.

Nesse contexto, a previsão contratual de obrigações específicas para a contratada, inclusive quanto à execução dos serviços, à responsabilidade pelos resultados apresentados e à manutenção das condições de habilitação e qualificação, revela-se pertinente à natureza do objeto contratado.

No que tange às sanções administrativas, a Cláusula Décima Sétima estabelece as hipóteses de infração e as penalidades aplicáveis, em consonância com os artigos 155 e 156 da Lei Federal nº 14.133/2021 e com a regulamentação municipal pertinente, observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Dessa forma, verifica-se que a minuta contratual apresenta, em princípio, as cláusulas essenciais exigidas pelo artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, contemplando os elementos necessários à formalização, execução, acompanhamento e fiscalização da contratação pretendida.

No tocante ao dispêndio econômico decorrente da contratação, esta Assessoria Jurídica destaca que não detém atribuição técnica para examinar e certificar a correspondência dos valores estimados aos usualmente praticados no mercado, competindo aos setores especializados a aferição da adequação econômica e orçamentária da despesa.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Assevera-se, por fim, 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 artigo 54, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial competente e em jornal diário de grande circulação.

De igual modo, a divulgação do instrumento contratual no PNCP constitui condição indispensável à sua eficácia, devendo observar o prazo de 20 (vinte) dias úteis contados da assinatura, nos termos do artigo 94, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Registre-se, por oportuno, que foram identificadas, nas minutas do Edital e do Contrato, disposições de caráter padronizado, com referências a procedimentos e obrigações usualmente relacionados a obras e serviços de engenharia, especialmente nos itens 12.6.3 e 12.8 a 12.12 do Edital e nos itens 8.23 a 8.30.1, 10.3 e 16.5 a 16.12 da minuta contratual, além de determinadas impropriedades em remissões internas e referências aos anexos. Observa-se, ainda, que as condições de independência e ausência de conflitos de interesses estabelecidas no Anexo 12 do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021 deverão ser observadas na seleção e na execução contratual, independentemente de sua reprodução integral no instrumento convocatório.

Tais apontamentos, considerados os limites da presente análise, não constituem, por si sós, óbice jurídico ao prosseguimento do certame, ficando ressalvado que as disposições editalícias e contratuais deverão ser interpretadas e aplicadas em conformidade com a natureza dos serviços técnicos especializados, as especificações do Termo de Referência e a legislação de regência, especialmente quanto à impossibilidade de aplicação automática de critérios legalmente específicos de obras e serviços de engenharia.

Sendo assim, consideradas as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a natureza da contratação pretendida, entende-se que as minutas do Edital e do Contrato encontram-se, sob o aspecto jurídico-formal, em consonância com os requisitos essenciais estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 130/2023, apresentando condições jurídicas para o regular prosseguimento do procedimento licitatório.

VI – CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade licitatória escolhida, **CONCORRÊNCIA**, sob a forma **ELETRÔNICA**, tendo como modo de disputa **FECHADO**, com adoção do critério de julgamento por **TÉCNICA E PREÇO** e regime de execução de **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, revela-se juridicamente adequada à natureza do objeto, consistente na contratação de empresa especializada para atuar como Verificador Independente (V.I.) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, Contrato de Concessão Administrativa nº 019/2021, em consonância com os artigos 6º, incisos XVIII, alínea "c", XXVIII e XXXVIII; 28, inciso II; 29, parágrafo único; 36, § 1º, inciso I, e § 2º; e 56, inciso II e § 2º, da

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

Lei Federal nº 14.133/2021, observadas as diretrizes específicas estabelecidas no Anexo 12 do referido contrato de concessão.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, econômico-financeiros e orçamentários, bem como o juízo de oportunidade e conveniência da Administração, esta Assessoria Jurídica opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO** do Processo Administrativo nº 333/2026, Concorrência Eletrônica nº 029/2026.

É o parecer, S.M.J.

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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/9B5D-3884-ACF8-504F e informe o código 9B5D-3884-ACF8-504F

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 9B5D-3884-ACF8-504F

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

FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 05/11/2026 11:13:57 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/9B5D-3884-ACF8-504F