

Memorando/CI nº 15.885/2026

Assunto: Pregão Eletrônico para contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços relativos a levantamentos topográficos e cadastrais planialtimétricos a serem utilizados no meio urbano e/ou expansão urbana, mediante solicitação expressa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Sustentabilidade – SEDURBHS.

Processo Administrativo nº 086/2026

Pregão Eletrônico nº 014/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Órgão (s) demandante (s): Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Sustentabilidade do município de Petrolina/PE – SEDURBHS.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEI Nº 14.133/2021. DECRETOS MUNICIPAIS 130/2023 e 132/2023. EXAME JURÍDICO - FORMAL. PARECER JURÍDICO. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica, para análise jurídico-formal acerca da viabilidade da contratação de empresa do ramo da engenharia para prestação de serviços relativos a levantamentos topográficos e cadastrais planialtimétricos a serem utilizados no meio urbano e/ou expansão urbana, conforme exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normativas pertinentes para atender as necessidades da SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E SUSTENTABILIDADE – SEDURBHS mediante licitação pública, na modalidade PREGÃO, em sua forma ELETRÔNICA, autuado sob o Pregão Eletrônico nº 014/2026, Processo Administrativo nº 86/2026, com julgamento pelo **MENOR PREÇO (representado pelo MENOR VALOR GLOBAL)**, modo de disputa **Aberto e Fechado**, conforme especificações/unidade/quantitativos constantes no Termo de Referência e seus anexos acostados ao Memorando/CI nº 15.885/2026, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Os autos foram distribuídos para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e alterações posteriores, encontrando-se instruídos com os seguintes

documentos:

- 1- Documento de Formalização da Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa da Análise de Riscos;
- 4- Planilha Orçamentária;
- 5- Bloqueios orçamentários;
- 6- Termo de Referência;
- 7- Despacho de previsão no PCA;
- 8- Termo de Autuação.
- 9- Minuta do Edital e anexos;

É o que cumpre relatar.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar ao dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não

abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal, estando em consonância com o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

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

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

Decreto Municipal n.º 114/2025
Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal

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

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

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, assim está redigido no art. 27 do Dec. Mun.114/2025:

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.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol 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.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

III – DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

Feita tal explanação, a princípio, esclarecemos que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, *caput*, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII, *caput*, do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar

todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18 e incisos, trata da fase preparatória da contratação pública, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento. Senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (...)

Cumprê destacar que as contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído (Decreto Municipal nº 130/2023), além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e ainda,

os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável (art. 4º do Decreto Municipal nº 130/2023).

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023).

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

Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I - Formalização da demanda;
- II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
- V - Realização da estimativa de despesas;
- VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
- IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão. Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI).

Nos termos da Orientação Normativa nº 67, de 29 de maio de 2020 da Advocacia-Geral da União, **não há óbice jurídico à adoção da modalidade pregão para contratação de serviços de engenharia, desde que o objeto seja tecnicamente caracterizado como serviço**

de natureza comum, conforme o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada através do Documento de Formalização da Demanda – DFD acostado aos autos do Memorando/CI nº 15.885/2026, que inaugura o procedimento licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita, constata-se a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a planilha orçamentária, a dotação orçamentária, o Termo de Referência, a minuta do Edital e seus anexos, dentre eles, a minuta do Contrato.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Estudo Técnico Preliminar acostado ao despacho 8 do Memorando/CI nº 15.885/2026**, apresentado nos autos possui os seguintes elementos: Introdução, 1. Objeto da contratação, 2. Descrição da necessidade, 3. Setor Requisitante; 4. Requisitos da contratação; 5. Previsão no plano de contratações anual, 6. Levantamento de mercado; 7. Descrição da solução como um todo; 8. Estimativa de quantidades, 9. Estimativa do preço de contratação; 10. Demonstrativo dos resultados pretendidos; 11. Providências prévias ao contrato; 12. Contratações correlatas; 13. Justificativa do não parcelamento do objeto; 14. Impactos ambientais; e, 15. Viabilidade da contratação, portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no § 1º e incisos do art. 18, da Lei 14.133/2021.

Nesse sentido, foi evidenciada a presença do elemento de levantamento de mercado, procedendo-se à análise das alternativas disponíveis no mercado, com o objetivo de identificar a solução mais adequada sob os aspectos técnico, operacional e econômico, conforme demonstrado no tópico 6 do ETP, mediante as soluções especificadas: Opção 1 – Contratação de prestação de serviço; Opção 2 - Contratação de serviço específico e; por fim, a Opção 3 - Estruturação da equipe interna da SEDURBHS.

Posteriormente a análise das alternativas existentes no mercado e visando assegurar o melhor custo-benefício à Administração Pública, tendo sido escolhida a Opção 1, como informa: “Diante da análise das soluções apresentadas, conclui-se que a contratação de prestação de serviços (Opção 01) configura-se como a solução mais adequada ao atendimento do plano de necessidades, por apresentar maior aderência técnica e a melhor relação custo-

benefício, em conformidade com os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e do interesse público previstos na Lei nº 14.133/2021.”

Geralmente, 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 mediante à adjudicação global, justificado no item 13, subitem 13.1 do ETP:

“O objeto contratado não admite parcelamento, porquanto a contratação de empresa especializada em serviços de topografia demanda execução integrada e metodologicamente uniforme das atividades técnicas, abrangendo levantamento de campo, processamento de dados, georreferenciamento, elaboração de plantas e emissão de relatórios técnicos correlatos. O fracionamento comprometeria a padronização dos procedimentos, a responsabilidade técnica unificada, a compatibilidade entre os produtos gerados e a rastreabilidade dos dados, elevando riscos de inconsistências, retrabalho e conflitos de responsabilidade entre eventuais contratadas distintas. Ademais, a execução por único contratado favorece ganhos de escala, otimiza a gestão e fiscalização contratual, assegura maior eficiência operacional e preserva a economicidade da contratação, não se revelando o parcelamento técnica nem economicamente vantajoso para a Administração, com fulcro no inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 7º, inciso VII, da IN nº 40/2020.”

A Súmula nº 247 do TCU 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”.

Sendo assim, no exercício de sua competência discricionária, não entrando essa Assessoria Jurídica no mérito desta análise, posto que a escolha técnica é realizada pelos profissionais da Secretaria demandante, e se reveste de um alto grau de subjetividade, contudo é uma escolha de cunho técnico e discricionária do órgão que deve ocorrer com base na melhor solução encontrada pela gestão.

Assim, além das exigências da 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 federal direta e indireta no município.

Acrescenta-se ainda, que conforme **art. 5º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023**, o Estudo Técnico Preliminar será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu **art. 2º, §1º**, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado, devendo ser observado que área técnica é o “agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza”, **art. 2º, V e §1º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023**.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “**a análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

No presente caso, o **Mapa da Análise de Riscos** fora acostado aos autos (**despacho 7 do Memorando/CI nº 15.885/2026**, consoante o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021).

Por sua vez, **Termo de Referência acostado ao despacho 9 do Memorando/CI nº 15.885/2026**, contém os seguintes itens: 1. Das condições gerais da contratação, 2. Da Justificativa do preço da contratação; 3. Da justificativa e necessidade da contratação; 4. Dos requisitos da contratação, 5. Das exigências de habilitação; 6. Da forma/condições do pagamento, do equilíbrio econômico-financeiro e do reajuste; 7. Da forma e critérios de seleção do fornecedor; 8. Dos critérios de aceitabilidade de preços; 9. Do modelo de gestão e fiscalização contratual; 10. Dos relatórios; 11. Da segurança do trabalho; 12. Dos prazos e da vigência; 13. Das obrigações da contratada; 14. Das obrigações da contratante; 15. Das infrações e sanções aplicáveis; 16. Da dotação orçamentária; 17. Do plano de contratação anual; 18 Do foro, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual, cumpre esclarecer que consta expresso no Termo de Referência, no seu item 17, subitem 17.1, que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual de 2026, estando em consonância como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 14.133/2021:

Data da publicação no PNPC/Site: 10/02/2026
Categoria no PCA: Serviço
Identificação do item no PCA: 4
Identificação da Classe/Grupo no PCA: 7998

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 do memorando, infere-se que a despesa encontra-se prevista no PCA 2026, visto que foi atestado no **Despacho 7 do Memorando/CI nº 15.885/2026**.

Observa-se, consoante o item 7.1.1 do Termo de Referência (**despacho 9 do Memorando/CI 15.885/2026**), que fora escolhido o critério de julgamento de menor preço, representado pelo valor global, tendo como modo de disputa aberto-fechado, ou seja, trata os autos de Pregão, sob a forma Eletrônica.

Frise-se, além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública Municipal observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Municipal de Petrolina/PE.

Ainda, no Termo de Referência (**Item 4, subitem 4.4**) ficou estabelecido que será exigida a garantia da contratação, estando em conformidade com o art. 96 e seguintes da Lei 14.133/2021, uma vez que tal exigência fica à critério da autoridade competente.

É importante esclarecer que sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a Nova Lei de Licitações deu prioridade à utilização do CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO, em conformidade com o art. 19, da Lei nº 14.133/2021, não vejamos:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

(...)

Ademais, no mesmo entendimento da apresentação da especificação do produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização, reza o disposto legal do Art. 40, § 1º da Lei nº. 14.133/21:

Art. 40, § 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (GRIFEI)

Desse modo, a especificação do produto/serviço através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado.

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº. 130/2024 em seu art. 10 determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, a classificação do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal, tendo a Secretaria demandante especificado o objeto por meio do CATSER.

Vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado em anexo ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta assessoria

jurídica destaca que não detém expertise para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado.

Esta estimativa que se diferencia da pesquisa inicial de mercado realizada no ETP, como já dito pelo Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal – CJF, é a pesquisa de preços que baliza a contratação por meio de licitação e deve ser realizada com base na ampla pesquisa de mercado (com a formação de cesta de preços) e em observância ao art. 23 da lei 14.133/2021.

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

No caso em tela, informa o TR, no item 2 subitem 2.4, que o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por base a tabela do DNIT Outubro/2025, sendo acostado ao Memorando/CI nº 15.885/2026 a respectiva planilha orçamentária.

Assim, infere-se que a pesquisa de preços foi efetivada na forma da Instrução Normativa da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE nº 03, de 09 de dezembro de 2022, art. 23 da Lei nº 14.133.121, mostrando-se satisfatória.

Além disso, é relevante assinalar quanto à obrigatoriedade da apresentação da ART referente ao orçamento-base, com lastro na Súmula TCU Nº 260/2010:

Súmula TCU Nº 260/2010

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART

referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”

Logo, a elaboração das peças técnicas referentes ao objeto da contratação exige a emissão da ART, conforme art. 10, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU, tendo sido acostado o referido documento ao procedimento licitatório em análise no Despacho 1 do Memornaodo/CI 15.885/2026.

Por fim, fora apresentada a Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental, expedida em 13/03/2026, pela Agência Municipal do Meio Ambiente – AMMA, sob o nº DD - Nº 08.00008.2026, anexa ao Despacho 11 do Memorando/CI nº 15.885/2026, o qual atesta a dispensa em razão do objeto da contratação possuir caráter exclusivamente técnico e intelectual, sem qualquer intervenção física no meio ambiente.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória inicial do certame, encontra-se em consonância com as exigências mínimas da Lei 14.133/2021, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

IV – DA MINUTA DO EDITAL E DO PREGÃO ELETRÔNICO

O texto normativo disciplina que, em se tratando de uma obra, a modalidade de licitação que deverá conduzir a contratação será o pregão eletrônico, na forma definida pelo art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Não sendo este o caso, a atividade será qualificada como um serviço de engenharia e, a partir de então, o desafio será o de identificar se, dentro do gênero serviço de engenharia, a atividade se insere na espécie comum ou especial.

A Lei de Licitações tratou dessa distinção no seu art. 6º, XXI, “a” e “b”:

“Art. 6º.

XXI (...)

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

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

Os serviços comuns de engenharia são aqueles cujos padrões de qualidade e desempenho já se encontram consagrados no mercado, que os “comercializa” com base em modelos padronizados de solução (standarts). São serviços comuns de engenharia, então, aqueles cuja resolução já é consolidada, permitindo que a Administração busque resolver o problema mediante a adesão a esse padrão consolidado. Serão especiais, por sua vez, quando não possuírem um padrão concebido no mercado para a solução da necessidade/demanda. São serviços heterogêneos, dotados de qualidades particulares que os afastam dos demais já consagrados; quase inéditos/singulares (no sentido de não possuírem precedentes).

Caso a Administração identifique que se trata de um serviço comum de engenharia, poderá licitá-lo por meio do pregão, tal como prevê o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Caso ele se classifique como serviço especial de engenharia, a modalidade será a concorrência, com base no mesmo art. 29, parágrafo único, antes mencionado.

No caso concreto, caracterizou-se o objeto como serviço comum de engenharia conforme justificativa inserida no Item 3 do TR, justificado em síntese:

3.8 A modalidade de Pregão Eletrônico justifica-se com base no artigo 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, em que dispõe ressalta a contratação de serviços comuns de engenharia quando tenha por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade. Vejamos:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

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.

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

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a

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

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

3.9 Os serviços de apoio técnico em topografia, compreendendo a análise e/ou conferência de processos territoriais de remembramento, desmembramento e/ou retificação de áreas, a elaboração de plantas e memoriais descritivos georreferenciados, bem como a realização de levantamentos topográficos para conferência dos limites de poligonais de loteamentos, quadras ou lotes, caracterizam-se como serviços comuns de engenharia, uma vez que consistem em atividades técnicas padronizadas, executadas conforme normas técnicas específicas, metodologias consolidadas e parâmetros objetivos de precisão, desempenho e qualidade. Tais serviços admitem descrição clara e objetiva no instrumento convocatório, com definição de critérios mensuráveis de execução, prazos e resultados esperados, não envolvendo predominância de natureza intelectual ou soluções personalizadas, o que os torna plenamente compatíveis com a contratação por meio de Pregão Eletrônico, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

3.10 Diante do exposto, conclui-se que a contratação por meio da modalidade de Pregão Eletrônico revela-se juridicamente adequada e plenamente compatível com o objeto pretendido, nos termos do artigo 29, parágrafo único, combinado com o artigo 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de serviço comum de engenharia, cujas atividades possuem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, passíveis de especificação clara e precisa no edital, conforme práticas usuais de mercado, não se enquadrando como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Assim, a adoção do pregão eletrônico assegura maior competitividade, transparência, economicidade e eficiência à contratação, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública e com o rito procedimental previsto na legislação vigente.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase preparatória da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo 08 (oito) anexos, acostados ao Memorando/CI nº 15.885/2026, quais sejam: I – termo de referência e seus anexos; II - modelo da proposta de preço, III - modelo de declaração relativa ao trabalho de empregado menor; IV- minuta do contrato; V- modelo da declaração de autenticidade dos documentos; VI – modelo de declaração de informações adicionais; VII - modelo de declaração de qualidade e sustentabilidade sócio-ambiental e VIII – modelo da declaração de observância de limite de valores de contratos celebrados com a administração pública – §2º, art. 4º da lei federal nº 14.133/2021.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da **minuta do Edital acostada ao despacho 9 do Memorando/CI 15.885/2026**, estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, de que é vedado a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.

Analisando os itens **15.1** da Habilitação Jurídica, **15.2** da Regularidade fiscal, social e trabalhista, **15.3** da Qualificação Técnica e **15.4** da Qualificação econômico-financeira, constantes na **Minuta do Edital acostado ao despacho 9 do Memorando 15.885/2026**, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Cumprir frisar que deve o órgão assessorado exigir como qualificação técnica e econômica somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, consoante o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, cabendo a devida avaliação, por parte da Administração, quanto a complexidade da futura contratação para fins de estabelecer as condições de habilitação.

Cumprir pontuar ainda, que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada (art. 66 da Lei Federal nº 14.133/2021), enquanto a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos atinentes a pessoa jurídica, conforme incisos do artigo 68 da Lei nº 14.133/2021.

No que tange a **participação de consórcio**, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

A permissão quanto à **participação de consórcio** deve ser considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15, caput da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica

poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

Assim, o TR no item 4.5 apresentou justificativa referente a não participação do consórcio, vejamos:

“4.5 - Da participação de Consórcio

4.5.1 - Não será permitida a participação de consórcios para esta contratação, visto que o objeto a ser licitado não engloba a execução de serviços de alta complexidade ou de relevante vulto, sendo que as empresas, isoladamente, possuem condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Ainda, considere-se que o objeto a ser executado refere-se a serviços comuns de engenharia, motivo pelo qual a competitividade encontra-se devidamente ampliada. Diante do exposto, a ausência de participação de empresas em consórcio não importará prejuízo ao certame.”

Nesse esteio, o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar restrição à competitividade:

“A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo” (Acórdão 2633/2019 Plenário/<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br>).

Assim, o item 7.3 do edital, precisamente o subitem 7.3.1, seguiu as justificativas contidas no TR.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviço comum de engenharia, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XXI, alínea “a” e XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, levando em consideração a análise realizada por esta Assessoria Jurídica, entende-se que a minuta do edital se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

V - DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME, EPP e Cooperativas equiparadas, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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

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

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

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

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

O edital deverá observar, ainda, o disposto na Lei Complementar nº 123/2006, quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, em relação às microempresas e empresas de pequeno porte.

Desse modo, no caso em análise, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas, tendo em vista que o valor global da contratação do objeto não supera o valor máximo da receita bruta de empresa de pequeno porte – EPP, no que diz respeito à habilitação tardia e ao empate ficto.

VI – MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação de empresa de engenharia para PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS A LEVANTAMENTOS TOPOGRÁFICOS E CADASTRAIS PLANIALTIMÉTRICOS A SEREM UTILIZADOS NO MEIO URBANO E/OU EXPANSÃO URBANA, conforme exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normativas pertinentes, com a finalidade de atender as necessidades mediante solicitação

expressa da SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, conforme aponta o Termo de Referência, e, de acordo com a necessidade da contratante, se faz 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 bojo do art. 89, da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

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

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

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

No que concerne a minuta do contrato (anexo IV), esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. Verifica-se, portanto, que, no referido instrumento, estão contidas as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto e regime de execução; prestação dos serviços - dos produtos, dos equipamentos serviços e da equipe; prazo de execução e da vigência; valor global, dos valores unitários, da forma e condições de pagamento e do reajuste; dotação orçamentária; equilíbrio econômico-financeiro; obrigações das partes; fiscalização e gestão; sanções administrativas; recebimento; subcontratação, da segurança do trabalho e da garantia; rescisão; vedações; alterações; publicação e foro.

Portanto, a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei 14.133/2021, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública do instrumento, conforme disposto no art. 95, da Lei nº 14.133/2021.

VII - DA CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida – o **PREGÃO**, na sua

forma **ELETRÔNICA**, adotando o “critério de julgamento **MENOR PREÇO**, representado pelo “**MENOR VALOR GLOBAL**”, com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º e 41º da Lei nº 14.133/2021, Lei complementar 123/2026, Decreto Municipal 130/2026 e IN CGM nº 003/2022.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento *in loco*.

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o art. 54, caput e §1º da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto o Diário Oficial do Município e o Jornal de Grande Circulação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

(assinado eletronicamente)
Alana Mileni Coelho Lins
Assessora de Assuntos Jurídicos

Considerando o parecer jurídico posto para apreciação e as razões e elementos nele constantes, **RATIFICO** o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de contratação, ressaltando que apreciação se limita à análise formal e jurídica do procedimento, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e efetivação da contratação.

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

Pedro Eduardo Alencar Granja
Procurador-Geral do Município de Petrolina



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: F885-8074-18CB-86CC

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



ALANA MILENI COELHO LINS (CPF 007.XXX.XXX-29) em 13/03/2026 13:44:36 GMT-03:00

Papel: Parte

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



PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 13/03/2026 19:38:48 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/F885-8074-18CB-86CC>