



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N.º 479/2025

Processo Administrativo n.º 2025.013.183

Objeto: Construção de pavimentação asfáltica e rede de drenagem nas travessas da Rua Osório Ramos e Rua Camilo Calazans, Bairro Valter Cardoso Costa, Estância/SE

Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação

Concorrência Eletrônica – Lei n.º. 14.133/2021

ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2025.013.183. SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONSONÂNCIA COM A LEI N.º 14.133/2021 E ALTERAÇÕES, SOB A MODALIDADE DISPOSTA NO ART. 28, II DO REFERIDO DIPLOMA LEGAL. POSSIBILIDADE COM RECOMENDAÇÃO.

I – RELATÓRIO

1. Chegam para análise jurídica os autos administrativos do processo para publicação de **Concorrência Eletrônica, com vistas à Construção de pavimentação asfáltica e rede de drenagem nas travessas da Rua Osório Ramos e Rua Camilo Calazans, Bairro Valter Cardoso Costa, Estância/SE**, proposto pela Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação, a ser formalizado através de agente de contratação, sob a modalidade Concorrência, na consonância com a Lei n.º 14.133/2021 e devidas alterações correlatas.
2. A referida obra esta estimada em **R\$ 1.765.150,10 (um milhão, setecentos e sessenta e cinco reais, cento e cinquenta reais e dez centavos)**, programada para ser executada em **06 (seis) meses e com prazo de vigência de 11 (onze) meses**.
3. Destacam-se dos autos os seguintes documentos: Documento de formalização de demanda – DFD (fls. 01); Estudo técnico preliminar – ETP 08/2025/SEINFRAH (fls. 02-07); Matriz de risco (fls. 08-13); Projeto Básico (fls. 14-19); Plano de gerenciamento de resíduos



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

sólidos (fls. 20-22); Comprovação da previsão da despesa no Plano de Contratação Anual (fls. 17); licenças de instalação (fls. 20-21); Declaração de domínio público nº 009/2025 (fls. 25); Certidão de uso do solo nº 026/2025 (fls. 26); Anotações de responsabilidade técnica de elaboração de projeto, assinada eletronicamente pelo engenheiro Sérgio Luiz de Sousa Nunes (fls. 27-28); Memorial descritivo e especificação técnica (fls. 29-33); Peças técnicas – informações do empreendimento (fls. 57); Termo de referência (fls. 58-77); Demonstrativo de despesa orçamentária (fls. 78); Justificativa da contratação (fls. 79); Declaração de adequação de despesa e impacto orçamentário-financeiro (fls. 80); DVD – ROM – anexo I (fls. 81); Ofício autorizativo nº 512/2025/SEINFRAH/GAB também com atesto pela Controladoria Geral deste Município, acerca da dotação e classificação orçamentária (fls. 82); termo de abertura do procedimento e portarias do setor de licitações (fls. 83-85); minuta do edital, termo de contrato e seus anexos (fls. 86-126), Declaração de adequação de despesa e impacto orçamentário – financeiro (fls. 148), e ofício requerendo análise jurídica (fls. 149).

4. É o breve relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

5. Invocando as normas de organização Administrativa deste Ente Municipal, temos que o art. 24, da Lei n.º 2.426, de 24 de janeiro de 2025, que “dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo do município de Estância/SE, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências”, *verbis*, corroborando com o normativo federal, atribui à Procuradoria do Município a função de analisar os contratos administrativos, circunstância que, por conseguinte, fortalece e impõe nossa análise quanto ao processo de contratação.

Juliana

f



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Art. 24. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regulamentares:

[...]

IX – Analisar os contratos, convênios e outros instrumentos legais;

6. Considerando que o agir do Poder Público deve está previsto em lei, e, tendo em vista a regra contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, temos que todas as contratações administrativas devem ser precedidas de licitação e com vistas a convalidar o comando constitucional, a União Federal editou, originalmente, a Lei no. 8.666/93, que por quase 30 anos regeu as contratações públicas, hoje cedendo espaço para a Lei no. 14.133/2021, cuja aplicação absoluta se concretizou a partir de 30 de dezembro de 2023.

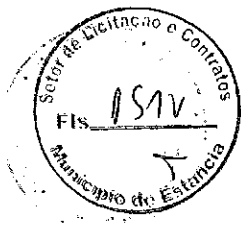
7. O art. 53 da nova lei é categórico ao determinar que na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; e, II - redigir sua manifestação em linguagem simples 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, *verbis*:

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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutos de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

8. Assim, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, **aqueles de natureza eminentemente técnica**, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

III – DA APRECIÇÃO JURÍDICA



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

10. III.1 DA FASE PRELIMINAR

11. O art. 11 da Lei nº. 14.133/2021 ao dispor sobre o atual regime de contratações públicas dispõe que o processo licitatório tem por objetivos I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e, IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

12. A nova lei inova ao dispor explicitamente sobre a fase preparatória, e que na antiga lei, costumeiramente, chamávamos de fase interna, corroborando com o enfoque no planejamento, impõe a elaboração do plano de contratações anual, elaboração de estudo técnico preliminar, matriz de risco, com vistas a assegurar a melhor satisfação do interesse coletivo e o regular gasto do dinheiro público, com a verdadeira convalidação do binômio melhor possibilidade e plena satisfação da necessidade pública.

13. Percorrendo a análise dos elementos essenciais exigidos nas peças técnicas que vinculam a contratação, temos que o objeto da demanda guarda perfeita consonância com os interesses públicos, sendo de primordial importância para que a Municipalidade efetive a Concorrência Eletrônica, com vistas à **Construção de pavimentação asfáltica e rede de drenagem nas travessas da Rua Osório Ramos e Rua Camilo Calazans, Bairro Valter Cardoso Costa, Estância/SE**, tendo a Secretaria vinculada a demanda cumprido com o dever de motivação da contratação, conforme fls. 100-101.

14. Salutar elevarmos que a motivação se consubstancia no elemento primordial a caracterizar o DFD, ora acostado aos autos em fls 01, apresentando objeto claro e definido, e a essencialidade da Administração em contratá-lo, destacando no item 4.1 do referido documento que o serviço a ser contratado considera-se como OBRA, conceituando-a



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

conforme art. 6º, inciso XII da Lei nº 14.133/2021. Oportuno registrar que tal documento fora assinalado por técnico da secretaria, engenheiro civil do município.

15. A Lei de Introdução ao direito brasileiro é feliz ao dispor ser a motivação o instrumento de demonstração da necessidade e adequação da medida imposta, invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas – parágrafo único, do art. 20 da LINDB, abaixo transcrito:

Art. 20. Omissis

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

16. Quanto a adequação do Estudo Técnico Preliminar – ETP, cujos requisitos obrigatórios vem disposto no bojo do §1º. do art. 18 da Lei nº.14.133/2021, temos que o mesmo dever conter os elementos essenciais, a saber: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

17. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apostado aos autos foi elaborado com o objetivo de subsidiar a melhor forma para **Construção de pavimentação asfáltica e rede de drenagem nas travessas da Rua Osório Ramos e Rua Camilo Calazans, Bairro Valter Cardoso Costa, Estância/SE**. Após análise do ETP nº 08/2025/SEINFRAH, constata-se que o documento atende aos requisitos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, contemplando de forma clara e objetiva:

- a **descrição da necessidade da contratação** (inciso I), com enfoque no interesse público, desenvolvimento socioeconômico local, infraestrutura e mobilidade da zona urbana.
- a **justificativa da contratação como solução mais adequada**, com levantamento de alternativas e análise comparativa de vantagens e desvantagens (inciso V);
- a **estimativa do valor da contratação** (inciso VI), em consonância com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando como base o SINAPI, o ORSE e demais sistemas oficiais, aposta posteriormente em termo de referência (item 7.25.1);
- a **justificativa técnica e econômica pela não adoção do parcelamento da contratação** (inciso VIII);

[Assinatura] 7



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

- e o **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação** (inciso XIII), posicionando-se pela viabilidade e razoabilidade da contratação.

18. Ademais, o estudo contempla os demais elementos previstos no §1º do art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, inclusive com observância de critérios de sustentabilidade, impactos ambientais, aplicação de normativos que disciplinam os serviços e providências a serem adotadas previamente à contratação.

19. Dessa forma, entende-se que o ETP em questão encontra-se em conformidade com os requisitos legais, estando apto a fundamentar a fase interna da contratação e a instrução do procedimento licitatório subsequente, contudo, se possível, recomenda-se, que em futuras contratações o documento seja complementado com a estimativa de valor, acompanhada de planilha orçamentária, ou que seja formalmente justificado e registrado sigilo da estimativa, nos termos legais, para viabilizar a instrução regular do processo de contratação, em atendimento ao (inciso VI), em consonância com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando como base o SINAPI, o ORSE e demais sistemas oficiais;

20. Em preservação ao princípio do formalismo moderado, invocando a essencialidade da satisfação do interesse público, principal basilar da atividade administrativa, os autos refletem o cumprimento dos requisitos essenciais exigidos, constando inclusive a comprovação da pretensa contratação no PCA, conforme acostado em fls. 17 do processo.

21. Cumpre dizer que quanto as conclusões técnicas esta análise jurídica não se propõe discutir, por não compor a competência jurídica, elevando a qualificação específica de cada profissional que assina a justificativa, avaliação e os riscos da contratação, sugerindo a melhor solução, ficando a cargo da qualificação e fé pública destes as responsabilidades das descrições e respectivas soluções.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

22. Nos termos do §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a estimativa de valor nas contratações de obras e serviços de engenharia deve observar parâmetros objetivos e metodologicamente seguros, acrescida dos percentuais de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis.

23. Conforme dispõe o dispositivo legal, a definição do valor estimado da contratação deve seguir a seguinte ordem de preferência: a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no SINAPI, para as obras em geral, ou no SICRO, para obras de infraestrutura de transportes; b) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou tabelas oficiais aprovadas pelo Poder Executivo federal; c) contratações similares realizadas pela Administração Pública no último ano, com aplicação de índices de atualização de preços; d) pesquisa em base nacional de notas fiscais eletrônicas, conforme regulamentação específica.

24. Nesse sentido, a apresentação da estimativa de valor com base nesses critérios constitui elemento obrigatório da fase preparatória, sendo indispensável para garantir a adequação técnica e econômica da contratação, comparabilidade com os preços de mercado e a conformidade com os princípios da legalidade, economicidade e vantajosidade.

25. No caso dos autos, observa-se que, embora o Estudo Técnico Preliminar tenha inicialmente se limitado a indicar a futura utilização de sistemas como SINAPI, ORSE e CEHOP para subsidiar a formação do orçamento estimado, constam nos autos, às fls. 23 a 79, diversas planilhas técnicas referentes ao objeto da contratação, tais como: planilha de resumo do empreendimento; planilhas orçamentárias detalhadas; planilhas de custos e insumos; cronograma físico-financeiro, entre outros documentos pertinentes.

26. Tais documentos atendem ao previsto no inciso VI do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, bem como ao disposto no §2º do art. 23 do mesmo diploma, que exige, para contratações de obras e serviços de engenharia, a apresentação da estimativa de valor



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

devidamente composta, com a devida inclusão dos **Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)** e **Encargos Sociais (ES)**, e com base nos parâmetros estabelecidos na legislação.

27. Ressalta-se que a elaboração dessas planilhas e documentos orçamentários é de responsabilidade técnica do corpo de engenharia da pasta demandante, cabendo à assessoria jurídica apenas a verificação quanto à existência formal e adequação legal dos elementos técnicos exigidos na fase preparatória da contratação.

28. No presente caso, no que se refere ao Termo de Referência e Projeto Básico, constata-se que o processo licitatório contempla as duas peças, elaborados com base nos elementos do Estudo Técnico Preliminar, sendo o termo de referência mais robusto, que não substitui o projeto técnico, mas o complementa administrativamente, auxiliando na condução do certame e na futura gestão contratual.

29. Ressalta-se que, conforme interpretação sistemática dos arts. 6º, XXV da Lei nº 14.133/2021, a exigência mínima para obras públicas é o projeto básico, sendo facultada a inclusão do termo de referência, desde que não haja sobreposição, contradição ou divergência de informações técnicas entre as peças.

30. Assim, a presença simultânea do projeto básico e do termo de referência, tal como constante nos autos, é juridicamente admissível e não compromete a legalidade da fase preparatória, desde que assegurada a coerência entre ambos. Portanto, dos documentos apensos, vislumbra-se contar com os elementos essenciais, apondo as obrigações, requisitos da contratação, prazos de execução, pagamento, valor, entre outras obrigações.

31. Do exposto temos que o presente processo encontra-se instruído com as peças essenciais, cumprindo os requisitos disposto pela Lei, em especial os requisitos dispostos no art. 18 c/c §1º da Lei n.º 14.133/2021, trazendo a definição do objeto do certame, sua condição de execução, pagamento, garantias, estimativa de preço, modalidade (concorrência), edital e

fulm

f



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

suas especificidades, a saber: exigência dos requisitos de habilitação, dos critérios de aceitação das propostas, a disposição das sanções por inadimplemento e das cláusulas contratuais, inclusive com fixação dos prazos para a prestação, instrumentos que estão visíveis nos autos.

32. **III.2 DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS. DO ENQUADRAMENTO DO OBJETO. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO.**

33. Compete ao setor técnico da secretaria demandante definir a natureza do objeto, tendo em vista que a modalidade licitatória Concorrência deverá ser utilizada sempre que for passível de enquadramento como obra, conforme art. 6º, XXXVIII da Lei nº 14.133/21:

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;

34. Portanto, é importante que se observe o exato enquadramento do objeto. O Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Advocacia-Geral da União assim explicita:

“O Parecer n. 075/2010/DECOR/CGU/AGU segue o mesmo raciocínio e propõe a seguinte solução (Item 83.4):

- a) Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia, vedada a adoção do pregão;
- b) Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão;

Nesse ponto, há semelhança com o conceito formulado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, para o qual reforma consiste em alterar as características de partes de uma obra ou



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual (Orientação Técnica IBR n. 02/2009).

Consequentemente, serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

35. Conforme orientado acima, o órgão técnico deve analisar cuidadosamente as características da atividade a ser contratada, para devidamente caracterizar o objeto da contratação como obra ou serviço de engenharia (comum ou não comum).

36. A concorrência, quando realizada na forma eletrônica, possui amparo no art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a utilização preferencial de meios eletrônicos nos procedimentos licitatórios, bem como no art. 29, “caput”, que prevê a aplicação dessa modalidade para a contratação de obras, serviços e compras de grande vulto.

37. Complementarmente, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 regulamenta aspectos operacionais da condução da concorrência eletrônica no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo diretrizes para a utilização das plataformas digitais oficiais, garantindo maior transparência, padronização e segurança aos certames. Dessa forma, a adoção da forma eletrônica concretiza os princípios da isonomia, publicidade, eficiência e competitividade, reforçando a obrigatoriedade do uso da tecnologia da informação como regra para a condução dos procedimentos licitatórios.

38. Ato contínuo, conforme documentos juntados aos autos, o corpo técnico da secretaria demandante classificou o objeto da licitação como uma OBRA (fls. 01 e 03V).

fulvi



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Assim, diante da conceituação acima transcrita, temos que o objeto da presente licitação foi enquadrado dentro do conceito ora discutido.

39. Quanto à minuta do Edital do certame, principal instrumento da licitação, o qual estabelece as condições de participação de forma vinculativa e integra a fase preparatória, registramos que aquele atende aos requisitos da Lei, especialmente no que concerne a descrição do objeto o que foi feito de forma clara, precisa e suficiente, suas condições de apresentação da proposta, as regras relativas a convocação, ao julgamento – menor preço global - (art. 34 c/c art. 59), a habilitação (art. 62), aos recursos (164 e ss) e impugnações, penalidades (155 e ss), fiscalização e gestão do contrato, tudo na exigência do art. 25 da Lei n.º 14.133/2021.

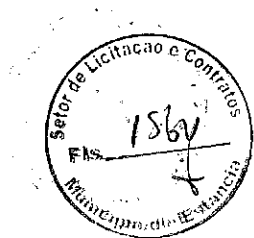
40. Quanto ao critério de julgamento, convém dizer da compatibilidade de aplicação da súmula 247 do TCU, *in verbis*, que traz a obrigatoriedade de adjudicação por item.

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

41. Da análise dos autos verifica-se que o critério de julgamento adotado está em consonância com a súmula 247 TCU, ressaltando que a aposição da palavra lote se dá em razão ao sistema adotado, que já aponta esta descrição, mas que a Administração Municipal, no lote individualiza um único item, cumprindo com a exigência imposta pelo ordenamento

Julia
13



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

jurídico.

42. No que tange ao prazo de publicação do edital, designa o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos que:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: (...)

II - no caso de serviços e obras: a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

43. Assim, o certame licitatório deverá observar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação e o recebimento das propostas.

44. Denota-se, em outro ponto, que a secretaria demandante cita no seu termo de referência, anexo I do edital, item a exigência de comprovação de quantitativo mínimo de até 50% (cinquenta por cento) das referidas parcelas., consubstanciada na possibilidade legal do art. 67, § 2º da Lei nº 14.133/2021.

45. Desta feita, de modo a garantir a proporcionalidade das exigências e a observância do princípio da competitividade, bem como o que preceitua a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, **solicita-se a apresentação de justificativa técnica, demonstrando, de forma clara e objetiva, os elementos técnicos que evidenciam a necessidade quanto à fixação da exigência de atestados que comprovem quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das referidas parcelas.**

46. A justificativa deverá demonstrar, de forma clara e objetiva, os elementos técnicos que evidenciam a necessidade de tais requisitos para a adequada execução contratual princípio da competitividade.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

47. **III.3 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006**

48. Em atendimento às disposições constantes na Lei Complementar n.º 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014, o certame resguarda o devido tratamento dispensado as microempresas e empresas de pequeno porte, na consonância das disposições do art. 48, III da LC n.º 123/2006, sendo que o item é destinado a todos os tipos de empresa, considerando o valor global do certame e a indivisibilidade dos serviços (fls. 05V).

49. Impende considerar que o tratamento diferenciado encontra suporte nos artigos 170, inciso IX e 179 da Constituição Federal, respectivamente, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

50. Neste contexto, é justificado o tratamento desigual para os desiguais no intuito de equiparar os concorrentes no mesmo patamar de competição. A igualdade deverá ser respeitada em virtude das diferenças, por este motivo não restam dúvidas sobre a coerência do tratamento diferenciado dado pelo legislador às ME e EPP.

51. Da análise da Minuta do Edital verifica-se que foram assegurados os benefícios auferidos às ME e EPP na forma da legislação pertinente. Em que pese as



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

empresas condicionadas a este benefício declararem em sistema eletrônico que dispõe de tal condição, mostra-se relevante exigir, em cláusula editalícia, para fins habilitatório, a apresentação de declaração formal do licitante atestado o enquadramento como ME e EPP e, ainda, a observância ao disposto no art. 4º, § 2º da Lei nº 14.133/2021, de que não celebrou contratos com a Administração Pública, no ano-calendário da presente licitação, cuja soma ultrapasse o valor de R\$ 4.800.000,00.

52. Assim, recomenda-se a inclusão, no edital, da exigência da declaração mencionada, a fim de resguardar a legalidade, a transparência e a efetividade da participação diferenciada das ME e EPP no certame.

53. **III.4 DA RESERVA ORÇAMENTÁRIA PARA COBERTURA DAS DESPESAS E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

54. A realização de contratações públicas exige a observância rigorosa dos princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal, conforme estabelecido na Constituição Federal (art. 37, caput) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Um dos requisitos fundamentais para a validade e eficácia dos contratos administrativos, incluindo aqueles oriundos da Concorrência, é a existência de prévia reserva orçamentária suficiente para suportar as despesas decorrentes da contratação.

55. As obras, serviços, compras, alienações e locações somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações assumidas durante o exercício financeiro em curso, de acordo com a lei orçamentária anual e compatibilizados com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

56. Atendendo a legislação correlata, consta em fls. 103, o atesto por técnico da CGM da classificação e dotação orçamentária, bem como o quadro de detalhamento de



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

despesa (fls. 102).

57. Diante do exposto, é salutar frisar que a reserva orçamentária é um requisito essencial para garantir a legalidade e a viabilidade financeira das despesas oriundas da presente Concorrência. Assim, recomenda-se que, **o órgão responsável atente-se a devida alocação dos recursos orçamentários necessários**, em conformidade com as normas vigentes, de modo a assegurar a execução regular da despesa pública e evitar futuras penalidades.

58. A lei 14.133, em seu art. 40, inciso V, alínea c, traz o entendimento que: para o planejamento de compras deverá ser considerado a expectativa de consumo anual, atendendo aos princípios da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

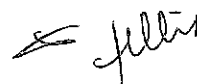
Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento

59. Nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique aumento de despesa deve ser acompanhada: a) de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, relativa ao exercício em que a medida entrar em vigor e aos dois subsequentes (inciso I); e b) de **declaração do ordenador da despesa**, atestando a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (inciso II).



17



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

60. Dessa forma, a Secretaria demandante juntou aos autos os documentos citados acima, constituídos na folha 148.

61. **III.5 DA MINUTA CONTRATUAL/INSTRUMENTO EQUIVALENTE**

62. Como bem conceitua Matheus Carvalho, (2015, p. 525):

Os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, **havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo.** Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado. (Destaquei)

63. Tal definição se encontra explicitada no *caput* do artigo 89, da Lei n.º 14.133/2021, que versa: “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”. Verifica-se, então, o fenômeno da verticalidade nesta relação contratual, dado que existe a supremacia do Poder Público.

64. Ensina a doutrina que todos os contratos administrativos possuem como características a onerosidade, vez que, como regra, o particular é remunerado pela execução e/ou entrega do serviço/bem objeto do contrato; formalidade, ante a indispensabilidade de uma forma definida em lei para a regularidade do contrato administrativo; é consensual, isto é, constitui-se pelo simples acordo de vontades entre as partes, não havendo imposição da Administração Pública; é comutativo, pois são previamente estabelecidos direitos e deveres a serem observados e cumpridos entre ambas as partes; é de adesão, dado que não se permite rediscutir as cláusulas estipuladas, cabendo à Administração Pública elaborar as cláusulas e ao particular aceitá-las ou não e, por fim, são personalíssimos, ou seja, têm natureza *intuito*



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

personae, porque devem ser celebrados apenas com o vencedor do processo licitatório, sendo vedado, em princípio, a transferência a terceiro.

65. Em relação ao formalismo dos contratos administrativos, o artigo 89, §§1º e 2º da Lei n.º 14.133, versa que:

Art. 89. omissis.

§ 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.

66. Ato contínuo, o art. 92 da Nova Lei de Licitações, fixa as cláusulas contratuais essenciais, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I – o objeto e seus elementos característicos;

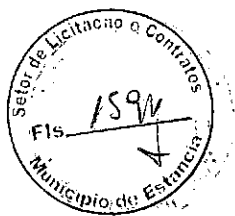
II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios

Julia 19



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX – a matriz de risco, quando for o caso;

X – o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII – a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX – os casos de extinção.

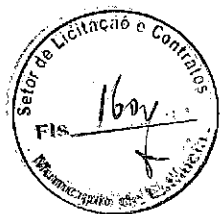
67. Da análise das disposições contidas no art. 92 e ss. §§, da Lei n.º 14.133/2021, observamos que a minuta contratual cumpre as exigências legais exigidas para a espécie de contratação. Registra-se a necessidade de nomeação do Gestor Contratual quando da efetivação da contratação, em atendimento as disposições constantes no art. 117 da Lei n.º 14.133/2021.

68. Isto posto, com a devida subserviência à Lei, manifestamo-nos juridicamente acerca da adequação e legalidade da contratação proposta, em todos os termos legais exigidos, bem como da minuta do edital e do contrato concernente ao objeto já descrito, de modo a verificar se as exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico se mostram atendidas.

IV - CONCLUSÃO

69. Diante do exposto, abstraídas questões técnicas que não competem ao assessoramento jurídico, opinamos pela adequação da concorrência eletrônica que visa a **Construção de pavimentação asfáltica e rede de drenagem nas travessas da Rua Osório Ramos e Rua Camilo Calazans, Bairro Valter Cardoso Costa, Estância/SE, observando o teor das recomendações citadas nos parágrafos 45/46 e 51/52.** Implementadas a recomendações postas não se faz necessária a restituição do feito ao órgão consulente.

68. Após, deve a Comissão proceder com a devida publicação do Edital na imprensa oficial, na forma disposta na Lei n.º 14.133/2021, com a observância do cadastramento das peças preliminares no sistema municipal, bem como a divulgação no portal do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, conforme Resolução nº 260/2011, alterada



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

pela Resolução nº 299/2016.

69. Publique-se na forma exigida para o referido procedimento, já referendada nesta análise, convalidando que esta análise jurídica se respalda nos normativos da União, por recepção enquanto opção de normatização, explicitada no Decreto Municipal nº. 8.166/2023. Havendo utilização de recursos federais, publique-se na imprensa da União.

Estância/SE, 17 de setembro de 2025.

Jéssica Nascimento Oliveira
Assessora Jurídica
Portaria Nº 1.170/2025

Ratifico, em 17/09/2025

José Eduardo Habib Mendonça dos Santos
Procurador-Geral do Município
Decreto n.º 8.931/2025