



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N.º 220/2026

Processo Administrativo n.º 2026.013.087

Objeto: Construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona litorânea desta cidade, nos moldes de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA-Convênio n.º 01.106.821-41/2025

Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação

Concorrência Eletrônica – Lei n.º 14.133/2021.

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2026.013.087. Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação. Concorrência Eletrônica, com vistas à **Construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona litorânea desta cidade, nos moldes de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA-Convênio n.º 01.106.821-41/2025**. Consonância com a Lei n.º 14.133/2021 e alterações, sob a modalidade disposta no art. 28, II do referido diploma legal.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca do Processo Administrativo n.º 2026.013.087, encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Município, cujo objeto consiste na deflagração de procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Eletrônica, com inversão de fases, destinado à contratação de empresa especializada para execução da obra de construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de Estância/SE, nos moldes do Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA – Convênio n.º 01.106.821-41/2025.

Conforme se extrai dos autos, a contratação pretendida tem por finalidade promover a melhoria da infraestrutura urbana e turística da localidade, mediante intervenção em espaço público, com execução de pavimentação, urbanização e demais serviços correlatos previstos nas peças técnicas, buscando favorecer a mobilidade, a segurança, o acesso da população e visitantes, bem como o fortalecimento do potencial turístico, cultural e econômico do Povoado Miranguinha.

O valor estimado da contratação corresponde a R\$ 1.499.703,16 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, setecentos e três reais e dezesseis centavos), conforme Projeto Básico, resumo do empreendimento e planilhas orçamentárias acostadas aos autos. O prazo de execução previsto é de 10 (dez) meses, com vigência contratual estimada em 15 (quinze) meses.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

É o relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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.

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

[...]

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

Considerando que o agir do Poder Público deve estar 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.

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*:



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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;

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 minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Assim, a presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade da fase preparatória da contratação, nos termos do art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, sem que haja determinação legal a impor à unidade jurídico-consultiva a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações eventualmente lançadas neste opinativo.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, contábil, financeira, orçamentária e de engenharia, tais como o detalhamento do objeto, a definição das soluções de engenharia, os quantitativos, as composições de custos, os preços unitários, o BDI, o cronograma físico-financeiro, a escolha das metodologias executivas, a adequação dos projetos, memoriais,



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

planilhas e demais elementos técnicos da obra, por se tratarem de matérias afetas aos setores competentes da Administração.

Com relação a tais informações, parte-se da premissa de que a autoridade competente e os setores técnicos responsáveis se municiaram dos conhecimentos técnicos necessários para aferir a compatibilidade da solução proposta com o interesse público, a necessidade administrativa, as normas de engenharia aplicáveis, as exigências do Contrato de Repasse e os recursos orçamentários disponíveis.

Isto posto, com a devida subserviência à lei, passa-se à análise jurídica acerca da adequação e legalidade do procedimento licitatório proposto, bem como da minuta do edital, seus anexos e da minuta contratual concernentes ao objeto já descrito, a fim de verificar se as exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico se mostram, em tese, atendidas.

A) DA FASE PRELIMINAR

O art. 11 da Lei n.º 14.133/2021, ao dispor sobre o atual regime de contratações públicas, estabelece 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.

A nova Lei de Licitações inova ao dispor expressamente sobre a fase preparatória, outrora denominada, sob a égide da Lei n.º 8.666/1993, como fase interna, conferindo especial enfoque ao planejamento da contratação. Nesse contexto, impõe-se à Administração a adequada instrução processual, com a elaboração dos artefatos necessários à definição da demanda, à avaliação da solução mais adequada, à estimativa dos custos, à análise de riscos, quando cabível, e à demonstração da compatibilidade da contratação com o interesse público, de modo a assegurar a melhor satisfação da necessidade administrativa e o regular dispêndio dos recursos públicos.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Percorrendo a análise dos elementos essenciais exigidos nas peças técnicas que instruem a contratação, verifica-se que o objeto da demanda guarda consonância com o interesse público, sendo de relevante importância para que a Municipalidade efetive a Concorrência Eletrônica, com inversão de fases, com vistas à contratação de empresa especializada para execução da obra de construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de Estância/SE, nos moldes do Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA – Convênio n.º 01.106.821-41/2025.

Observa-se que a Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação cumpriu, em tese, com o dever de motivação da contratação, apresentando justificativa idônea quanto à necessidade da obra, evidenciando a busca pela melhoria da infraestrutura urbana da localidade, pela ampliação da mobilidade e segurança dos moradores e visitantes, bem como pelo fortalecimento do potencial turístico, cultural e econômico do Povoado Miranguinha.

Salutar elevarmos que a motivação se consubstancia em elemento primordial a caracterizar o Documento de Formalização da Demanda – DFD, acostado aos autos, no qual se apresenta objeto claro e definido, a estimativa preliminar do valor da contratação, a indicação da prioridade administrativa e a essencialidade da medida para o atendimento do interesse público. Oportuno registrar que tal documento fora subscrito por técnico da Secretaria demandante, engenheiro civil do Município, e aprovado pela autoridade competente.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é feliz ao dispor ser a motivação instrumento de demonstração da necessidade e adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas, conforme 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.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Quanto à adequação do Estudo Técnico Preliminar – ETP, cujos requisitos obrigatórios encontram-se dispostos no §1º do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, tem-se que referido documento deve conter os elementos essenciais à adequada instrução da fase preparatória, 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, consistente 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, os quais poderão constar de anexo classificado, caso a Administração opte 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 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 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 refugos, quando aplicável; e XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O presente Estudo Técnico Preliminar foi elaborado com o objetivo de subsidiar a contratação de empresa especializada para execução da obra de construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de Estância/SE, nos moldes do Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA – Convênio n.º 01.106.821-41/2025, visando atender à necessidade pública de melhoria da infraestrutura urbana, mobilidade, segurança, valorização do espaço público, fortalecimento do turismo e desenvolvimento econômico local.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Após análise do ETP acostado aos autos, constata-se que o documento contempla, em linhas gerais, os requisitos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, apresentando a descrição da necessidade da contratação sob a perspectiva do interesse público, a indicação da solução pretendida, os requisitos técnicos da contratação, o levantamento das alternativas possíveis, a justificativa técnica e econômica da escolha pela pavimentação em blocos intertravados, a justificativa para o não parcelamento do objeto, a estimativa do valor da contratação, a análise de sustentabilidade e impactos ambientais, bem como o posicionamento conclusivo quanto à viabilidade da solução proposta.

Verifica-se, ainda, que o estudo técnico apresenta análise comparativa das alternativas disponíveis, a exemplo da pavimentação asfáltica com tratamento superficial duplo, pavimentação asfáltica com CBUQ, pavimentação em paralelepípedo e pavimentação com blocos intertravados de concreto, tendo a Administração optado por esta última solução em razão de suas características funcionais, facilidade de implantação e manutenção, relação custo-benefício, adequação à localidade e aspectos de sustentabilidade.

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 previsão da contratação no Plano de Contratações Anual – PCA, conforme informado no Projeto Básico e demais documentos instrutórios.

Cumprir dizer que, quanto às conclusões técnicas constantes do ETP, esta análise jurídica não se propõe a discuti-las, por não integrarem a competência deste órgão de assessoramento jurídico. Devem ser preservadas, nesse ponto, a qualificação específica e a responsabilidade técnica dos profissionais que subscrevem os documentos, justificativas, avaliações, estudos, planilhas e projetos, ficando a cargo destes a responsabilidade pelas descrições, quantitativos, metodologia executiva e respectivas soluções indicadas.

Nos termos do §2º do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021, a estimativa de valor nas contratações de obras e serviços de engenharia deve observar parâmetros objetivos e metodologicamente seguros,

X



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

acrescida dos percentuais de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI e dos Encargos Sociais – ES cabíveis.

Conforme dispõe o referido dispositivo legal, a definição do valor estimado da contratação deve seguir, preferencialmente, a seguinte ordem: a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, para as obras em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, para obras de infraestrutura de transportes; b) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal; c) contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; e d) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

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, a compatibilidade com os preços de mercado e a observância dos princípios da legalidade, economicidade e vantajosidade.

No caso dos autos, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar indicou a utilização de sistemas referenciais oficiais para subsidiar a formação do orçamento estimado, notadamente o SINAPI e, subsidiariamente, o ORSE, conforme aplicável. Ademais, constam dos autos documentos técnicos referentes ao objeto da contratação, tais como resumo do empreendimento, planilhas orçamentárias detalhadas, composições de custos, relação de serviços, curva ABC, cronograma físico-financeiro e planilha de BDI, entre outros documentos pertinentes, os quais instruem a estimativa de valor da contratação e conferem suporte formal à definição do orçamento da obra.

Tais documentos atendem, em tese, ao previsto no inciso VI do §1º do art. 18 da Lei n.º 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 devidamente composta, com a inclusão dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI e dos Encargos Sociais – ES, e com base em parâmetros oficiais.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Ressalta-se que a elaboração das planilhas, composições, quantitativos, cronograma físico-financeiro, BDI, encargos sociais e demais documentos orçamentários é de responsabilidade técnica do corpo de engenharia da Administração, cabendo à assessoria jurídica a verificação quanto à existência formal e à adequação legal dos elementos exigidos na fase preparatória da contratação, sem adentrar no mérito técnico dos valores, métodos, coeficientes e quantitativos adotados.

Ressalta-se, ainda, que, conforme interpretação sistemática do art. 6º, inciso XXV, da Lei n.º 14.133/2021, a exigência mínima para obras públicas é a elaboração de projeto básico, sendo facultada a utilização de outros instrumentos de planejamento, desde que não haja sobreposição, contradição ou divergência de informações técnicas entre as peças que instruem o processo. Registra-se, nesse ponto, que a contratação encontra-se instruída com Projeto Básico e demais elementos técnicos exigidos para obras de engenharia, mostrando-se, em tese, suficiente para a adequada caracterização do objeto.

Do exposto, verifica-se que o presente processo encontra-se instruído com as peças essenciais à fase preparatória, cumprindo, em linhas gerais, os requisitos dispostos na Lei n.º 14.133/2021, em especial aqueles previstos no art. 18 c/c §1º, contemplando a definição do objeto do certame, as condições de execução, pagamento e garantias, a estimativa de preço, a modalidade adotada, o regime de execução, o critério de julgamento, bem como o edital e suas especificidades, notadamente quanto às exigências de habilitação, critérios de julgamento das propostas, previsão de sanções por inadimplemento e cláusulas contratuais, inclusive com a fixação de prazos para a execução, instrumentos estes constantes nos autos.

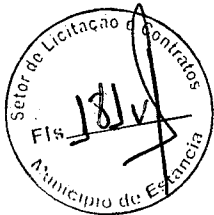
B) DO ENQUADRAMENTO DO OBJETO

Compete ao setor técnico 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;


9



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

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 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.

Conforme orientação acima, o órgão técnico deve analisar cuidadosamente as características da atividade a ser contratada, para devidamente caracterizar o objeto como obra ou serviço de engenharia, comum ou especial.

No caso dos autos, verifica-se que o setor técnico enquadrou o objeto como obra de engenharia, tendo em vista que a contratação envolve a execução de pavimentação em intertravado e implantação de espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



Estância/SE, com intervenções no espaço físico e execução integrada de serviços de engenharia, conforme Projeto Básico e demais peças técnicas acostadas.

Desse modo, considerando a natureza da intervenção pretendida, consistente na alteração e qualificação de espaço público por meio de pavimentação, urbanização e implantação de estrutura turística, mostra-se juridicamente adequado o enquadramento do objeto como obra de engenharia, bem como a adoção da modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

C) DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO, DO REGIME DE EXECUÇÃO E DO NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

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, registra-se que aquela contempla, em linhas gerais, os requisitos previstos no art. 25 da Lei n.º 14.133/2021, especialmente no que concerne à descrição do objeto, condições de participação, apresentação das propostas, regras de convocação, julgamento, habilitação, recursos, impugnações, penalidades, fiscalização e gestão contratual.

No caso em análise, depreende-se das peças técnicas que a intenção administrativa consiste em adotar o critério de julgamento pelo menor preço global, sem prejuízo da execução contratual sob o regime de empreitada por preço unitário, com medições realizadas de acordo com os quantitativos efetivamente executados e os preços unitários constantes da planilha orçamentária.

Tal sistemática mostra-se juridicamente possível, desde que o edital e seus anexos mantenham coerência entre si e prevejam que a aceitabilidade da proposta deverá considerar não apenas o valor global ofertado, mas também a compatibilidade dos preços unitários, composições de custos, BDI e encargos sociais, de modo a evitar distorções, jogo de planilha, sobrepreço ou inexecuibilidade de itens relevantes.

Com efeito, o art. 34 da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que o julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital. Por sua vez, o art. 59 do mesmo diploma estabelece

 11



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

hipóteses de desclassificação de propostas, inclusive quando apresentarem preços inexequíveis, permanecerem acima do orçamento estimado ou não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração.

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.

Da análise dos autos, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico justificam o não parcelamento do objeto, apontando a interdependência técnica das etapas executivas, a necessidade de gerenciamento unificado da obra, a concentração de responsabilidade pela execução e a possibilidade de prejuízo ao cronograma, à economicidade e à funcionalidade do empreendimento em caso de fragmentação.

Assim, a adoção do julgamento pelo menor preço global, com adjudicação global do objeto, não afronta, em tese, a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, uma vez que a obrigatoriedade de parcelamento incide quando o objeto for técnico e economicamente divisível, sem prejuízo ao conjunto ou complexo e sem perda de economia de escala.

No caso concreto, a natureza da contratação exige execução integral, coordenada e integrada da obra, não sendo tecnicamente recomendável sua fragmentação, conforme justificativa apresentada pela área técnica. Desse modo, não se vislumbra, sob o aspecto jurídico, prejuízo à competitividade ou afronta à regra de parcelamento, ressalvada a responsabilidade técnica da Administração quanto à demonstração da indivisibilidade operacional e econômica da solução adotada.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



D) DA INVERSÃO DE FASES

A Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu, como regra procedimental ordinária, a realização da fase de habilitação após as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, conforme sequência prevista no art. 17 do referido diploma legal.

Todavia, o §1º do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021 admite, excepcionalmente, que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, desde que haja ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes da medida, e previsão expressa no edital, verbis:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

No caso em análise, verifica-se que o Projeto Básico e a minuta do edital preveem a adoção da inversão de fases, de modo que a análise da habilitação antecederá a etapa de apresentação de propostas e lances.

A justificativa apresentada pela Administração fundamenta a medida na natureza e complexidade do objeto, consistente em obra de engenharia voltada à construção de pavimentação em intertravado e implantação de espaço turístico no Povoado Miranguinha, bem como na necessidade de aferição prévia da capacidade técnica, operacional e econômico-financeira dos licitantes, com vistas à mitigação de riscos relacionados à contratação de empresa sem aptidão suficiente para a adequada execução do objeto.

Nesse sentido, a inversão de fases foi justificada como medida apta a conferir maior segurança ao certame, reduzir a possibilidade de participação de licitantes sem capacidade técnica compatível



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

com a complexidade da obra, evitar atrasos decorrentes da posterior inabilitação de empresas melhor classificadas e prevenir eventual frustração do procedimento licitatório, especialmente considerando a vinculação da contratação a recursos oriundos do Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, a adoção da inversão de fases mostra-se admissível, uma vez que encontra respaldo no art. 17, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, desde que a motivação conste expressamente dos autos e do edital, com indicação dos benefícios decorrentes da medida para o caso concreto.

Recomenda-se, contudo, que a Administração verifique a coerência interna da minuta editalícia quanto à ordem procedimental adotada, especialmente em relação aos momentos de habilitação, apresentação de propostas, lances, julgamento e manifestação de intenção recursal, a fim de evitar ambiguidades capazes de comprometer a regular condução do certame.

E) DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006

Em atendimento às disposições constantes na Lei Complementar n.º 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014, verifica-se que a minuta do edital resguarda, no que couber, o devido tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

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



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Neste contexto, justifica-se o tratamento desigual conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, com o objetivo de equilibrar a competição e promover maior acesso desses agentes econômicos às contratações públicas, sem prejuízo da observância dos princípios da isonomia, competitividade, seleção da proposta mais vantajosa e julgamento objetivo.

No caso em análise, considerando o valor global da contratação e a natureza do objeto, consistente em obra de engenharia com execução integrada e indivisível, não se mostra cabível a adoção de licitação exclusiva ou de reserva de cotas, nos termos do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, uma vez que tais mecanismos não se compatibilizam com a natureza unitária da contratação pretendida e poderiam comprometer a execução coordenada do objeto.

Ressalta-se, contudo, que permanecem assegurados às microempresas e empresas de pequeno porte os benefícios legalmente previstos, especialmente quanto às regras de empate ficto, preferência de contratação e possibilidade de regularização fiscal e trabalhista tardia, na forma dos arts. 42 a 45 da Lei Complementar n.º 123/2006, observadas as disposições constantes da minuta do edital.

Da análise da minuta editalícia, vislumbra-se que foram contempladas, em linhas gerais, as regras de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, naquilo que se mostra compatível com a natureza, o valor e a forma de execução do objeto licitado.

F) DA MINUTA CONTRATUAL/INSTRUMENTO EQUIVALENTE

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)



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Tal definição encontra respaldo no caput do art. 89 da Lei n.º 14.133/2021, segundo o qual “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, a incidência do regime jurídico-administrativo, marcado pela presença das prerrogativas e limitações próprias da Administração Pública, sempre orientadas à consecução do interesse público.

Ensina a doutrina que os contratos administrativos possuem, como características gerais, a onerosidade, uma vez que, como regra, o particular é remunerado pela execução do objeto contratado; a formalidade, ante a indispensabilidade de observância da forma prescrita em lei; a consensualidade, por se constituírem mediante acordo de vontades; a comutatividade, por estabelecerem previamente direitos e deveres às partes; a natureza de adesão, uma vez que as cláusulas são previamente elaboradas pela Administração; e o caráter intuito personae, pois devem ser celebrados com o vencedor do procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses legais de subcontratação, alteração subjetiva ou demais situações admitidas pelo ordenamento jurídico.

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.

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



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 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;

 17



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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;

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

XIX – os casos de extinção.

No caso dos autos, verifica-se que a minuta contratual contempla, em linhas gerais, as cláusulas essenciais exigidas pela Lei n.º 14.133/2021, notadamente quanto à definição do objeto, vinculação ao edital, ao Projeto Básico e à proposta vencedora, regime de execução, prazo de vigência, prazo de execução, valor contratual, condições de pagamento, critérios de medição, reajustamento, garantias, obrigações das partes, fiscalização, sanções administrativas, hipóteses de extinção e demais disposições necessárias à formalização da avença.

Considerando que a contratação possui por objeto a execução de obra pública, consistente na construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de Estância/SE, recomenda-se que a minuta contratual mantenha plena compatibilidade com o edital, Projeto Básico, planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro e demais anexos técnicos, especialmente quanto ao prazo de execução de 10 (dez) meses, vigência contratual de 15 (quinze) meses, regime de execução por empreitada por preço unitário, critério de medição, garantia contratual, reajustamento e obrigações ambientais e técnicas da contratada.

Registra-se, ainda, a necessidade de designação formal de gestor e fiscal do contrato, previamente ou quando da efetivação da contratação, em atendimento ao art. 117 da Lei n.º 14.133/2021, competindo à Administração acompanhar e fiscalizar a execução contratual por representante especialmente designado, sem prejuízo da responsabilidade técnica dos profissionais de



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



engenharia encarregados do acompanhamento da obra.

Desse modo, sob o aspecto jurídico-formal, a minuta contratual mostra-se apta ao prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes deste opinativo e assegurada sua compatibilidade integral com o edital, Projeto Básico e demais documentos que instruem a contratação.

G) DO CONTRATO DE REPASSE E DA ORIGEM DOS RECURSOS

Consta dos autos que a contratação pretendida está vinculada ao Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA, celebrado com a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, tendo por objeto a urbanização da Orla do Povoado Miranguinha, no Município de Estância/SE, com previsão de repasse federal e contrapartida municipal.

A análise jurídica ora realizada não adentra no mérito técnico-operacional do ajuste de repasse, limitando-se a registrar a necessidade de observância, pela Secretaria demandante e pelos setores competentes, das condições, prazos, aprovações, medições, liberações financeiras e obrigações de prestação de contas estabelecidas pela Caixa Econômica Federal/Ministério do Turismo, especialmente quanto à eventual condição suspensiva e demais exigências correlatas.

Recomenda-se, assim, que a Administração certifique, antes da deflagração do certame e da posterior contratação, a compatibilidade entre o objeto licitado, os valores estimados, o cronograma físico-financeiro, a vigência contratual e as condições previstas no Contrato de Repasse, resguardando-se a regular aplicação dos recursos públicos.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, abstraídas as questões técnicas, orçamentárias, financeiras, contábeis e de engenharia, que não competem ao assessoramento jurídico, opina-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento da Concorrência Eletrônica, com inversão de fases, destinada à contratação de empresa especializada para execução da obra de construção de pavimentação em intertravado e espaço turístico no Povoado Miranguinha, Zona Litorânea do Município de Estância/SE, nos moldes do

19



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

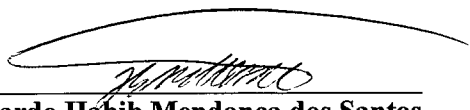
Contrato de Repasse n.º 986845/2025/MTUR/CAIXA – Convênio n.º 01.106.821-41/2025, observadas as cautelas constantes da fundamentação deste opinativo.

Após, deverá o Agente de Contratação proceder com a devida publicação do edital e seus anexos na forma disposta na Lei n.º 14.133/2021, especialmente em observância aos arts. 53, §3º, 54 e 94 do referido diploma legal, bem como às normas municipais aplicáveis, inclusive quanto ao cadastramento das peças preliminares no sistema municipal competente.

Publique-se na forma exigida para o referido procedimento, observando-se, ainda, por se tratar de contratação vinculada a recursos federais, as exigências de publicidade, transparência, acompanhamento e prestação de contas eventualmente estabelecidas pela União, pelo Ministério do Turismo e pela Caixa Econômica Federal, sem prejuízo da publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e demais meios oficiais cabíveis.

É o parecer.

Estância/SE, 12 de junho de 2026.


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