PARECER

PARECER JURÍDICO N.º 385/2026

Processo Administrativo SEI n.º 00.110001261.000000007/2026-87

Objeto: Construção de 01 (uma) Creche de Educação Infantil Tipo 2 – FNDE, na Rua Riachuelo, bairro São Jorge, Estância/SE.

Secretaria Municipal da Educação / Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação

Concorrência Eletrônica – Lei nº. 14.133/2021.

Análise jurídica da fase preparatória. Construção de Creche de Educação Infantil Tipo 2 – FNDE. Concorrência eletrônica. Menor preço global. Empreitada por preço unitário. Recursos federais. Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade de prosseguimento condicionada ao atendimento das ressalvas.

I – RELATÓRIO

Chegam para análise jurídica os autos do Processo Administrativo SEI n.º 00.110001261.000000007/2026-87, encaminhados pelo Setor de Licitações e Contratos mediante Ofício n.º 37/2026, ID 0058486, visando à realização de concorrência eletrônica para contratação de empresa destinada à construção de 01 (uma) Creche de Educação Infantil Tipo 2 – FNDE, na Rua Riachuelo, bairro São Jorge, nesta cidade, nos moldes do Termo de Compromisso n.º 979385/2025/FNDE/CAIXA – Operação n.º 01.101.953-89/2025.

A contratação está estimada em **R$ 4.527.477,80 (quatro milhões, quinhentos e vinte e sete mil, quatrocentos e setenta e sete reais e oitenta centavos)**, com prazo de execução de **8 (oito) meses** e vigência contratual de **13 (treze) meses**. A minuta prevê julgamento pelo menor preço global, modo de disputa aberto, regime de empreitada por preço unitário, com habilitação posterior à apresentação de propostas e lances e ao julgamento.

Destacam-se dos autos: Termo de Compromisso n.º 979385/2025/FNDE/CAIXA, ID 0055634, fls. 1–24; consulta ao acompanhamento de obras da CAIXA, ID 0055679, fl. 25; projetos e documentos técnicos de engenharia; planilhas orçamentárias, composições de custos, curvas ABC, cronogramas físico-financeiros, encargos sociais e BDI; ART referente ao orçamento, ID 0055819, fls. 1426–1427; licença ambiental, ID 0055818, fls. 1428–1430; certidão de uso do solo, ID 0055820, fl. 1431; Documento de Formalização da Demanda n.º 731/2026, ID 0058308, fls. 1432–1433; estudo técnico preliminar, ID 0058310, fls. 1434–1446; matriz de riscos, ID 0058312, fls. 1447–1452; projeto básico, ID 0058313, fls. 1453–1493; documentação referente ao PCA, ID 0058314, fls. 1494–1496; justificativa da contratação, ID 0058315, fl. 1497; demonstrativos orçamentários, IDs 0058316 e 0058317, fls. 1498–1499; declaração de adequação de despesa e impacto orçamentário-financeiro, ID 0058321, fls. 1500–1501; Ofício n.º 240/2026/SEINFRAH/GAB, ID 0058320, fl. 1502; encaminhamento administrativo, ID 0058322, fl. 1503; e minuta do edital e anexos, incluindo termo de referência e minuta contratual, ID 0058622, fls. 1506–1595.

É o breve relatório.

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 contrações 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:*

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 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.

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.

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.

A) DA FASE PRELIMINAR

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.

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.

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 contratação de empresa para a **construção de 01 (uma) Creche de Educação Infantil Tipo 2 – FNDE, na Rua Riachuelo, bairro São Jorge,** tendo a Secretaria vinculada a demanda cumprido com o dever de motivação da contratação, conforme fls 1.497.

A justificativa e o estudo técnico preliminar apontam a necessidade de ampliar a oferta de vagas na educação infantil, mediante implantação de unidade com condições adequadas de segurança, acessibilidade, salubridade e funcionalidade para o atendimento das crianças e o desenvolvimento das atividades pedagógicas. A finalidade apresentada guarda relação com as atribuições municipais na oferta da educação infantil e demonstra o interesse público da contratação.

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.

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 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 refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O estudo técnico preliminar, ID 0058310, examina a necessidade, as alternativas de execução, os requisitos da contratação, os quantitativos, o não parcelamento, a estimativa de valor, o alinhamento ao planejamento, as providências administrativas e os impactos ambientais, concluindo pela viabilidade da execução indireta da obra. A opção pela contratação de empresa especializada é fundamentada na insuficiência dos meios próprios para realizar o empreendimento, considerando a necessidade de mão de obra, equipamentos e insumos específicos. Os elementos apresentados permitem identificar a solução pretendida e sua relação com a necessidade administrativa, observadas as complementações indicadas nesta manifestação.

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 e providências a serem adotadas previamente à contratação. 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.

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 às fls. 1494–1496 do processo materializado.

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 contração, sugerindo a melhor solução, ficando a cargo da qualificação e fé pública destes as responsabilidades **das descrições e respectivas soluções.**

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.

Conforme dispõe o dispositivo legal, a **definição do valor estimado da contratação** deve seguir a seguinte ordem de preferência: a) c**omposição 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) c**ontratações 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.

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.

O procedimento reúne projetos, orçamento, composições de custos, curvas ABC, cronogramas, BDI, encargos sociais e registro de responsabilidade técnica, além do projeto básico de ID 0058313. Compete à área de engenharia assegurar que as peças disponibilizadas aos licitantes correspondam à versão aprovada do empreendimento, especialmente quanto à solução de fundação, às adequações locais do projeto padronizado e à compatibilidade entre desenhos, memoriais, quantitativos, orçamento e cronograma. A utilização de projeto padronizado do FNDE não dispensa a responsabilidade técnica pelas adaptações necessárias à implantação no terreno e pelas obras complementares.

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

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**. **Diante do emprego de recursos federais, a elaboração do orçamento deverá observar também o Decreto Federal**

n.º 7.983/2013, expressamente referido no termo de compromisso, cabendo à área técnica justificar os parâmetros complementares e as composições próprias eventualmente utilizados.

Consta nos autos o Projeto Básico devidamente elaborado, documento que atende à exigência mínima prevista no art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021 para a contratação de obras e serviços de engenharia, ID 0058313, fls. 1453–1493**. O Projeto Básico apresentado contempla os elementos técnicos essenciais, permitindo a adequada caracterização do objeto, a definição das soluções de engenharia adotadas e a estimativa de custos, constituindo base suficiente para a condução regular do certame e, posteriormente, para a execução e fiscalização contratual.**

Os critérios ambientais e de acessibilidade encontram previsão no ETP, no projeto básico, no termo de referência e no plano de gestão de resíduos. **Constam dos autos a licença ambiental e a certidão de uso do solo, sob os IDs 0055818 e 0055820, respectivamente.** Compete à área técnica verificar a necessidade de outras licenças e autorizações, ou documentar sua dispensa, bem como assegurar o cumprimento das condicionantes, dos prazos e das obrigações de publicidade do licenciamento, observadas as medidas de gestão de resíduos e as exigências do art. 45 da Lei n.º 14.133/2021 durante a execução.

O Termo de Compromisso n.º 979385/2025/FNDE/CAIXA estabelece, ainda, condições relativas à aceitação da documentação técnica, à disponibilidade do imóvel, ao licenciamento e à tramitação do procedimento perante a mandatária, cujo atendimento deverá ser certificado pelo setor competente.

Verifica-se, ainda, em fls. 1.500–1.501, a juntada da Declaração de Adequação de Despesa e Impacto Orçamentário-financeiro, subscrita pelo Prefeito, atestando a compatibilidade da despesa com a Lei Orçamentária Anual (LOA), com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000. O documento também certifica a existência de disponibilidade orçamentária suficiente, bem como o atendimento dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da LRF, especialmente quanto à previsão dos créditos genéricos e à não extrapolação dos limites de despesa para o exercício financeiro de 2026, conferindo regularidade fiscal e orçamentária à contratação pretendida.

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 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.

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;

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 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).

O DFD, o ETP e o projeto básico classificam o objeto como obra, por compreender a **construção de nova unidade de educação infantil**, mediante conjunto de intervenções que resulta na implantação de edificação e na transformação do espaço físico, sob responsabilidade de profissionais habilitados. Considerada essa caracterização técnica, a concorrência é modalidade adequada, nos termos dos arts. 6º, incisos XII e XXXVIII, 28, inciso II, e 29, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021.

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, absolutamente, os 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.

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.

A forma eletrônica e o modo de disputa aberto são compatíveis com o julgamento pelo menor preço, observados os arts. 17, § 2º, e 56 da referida Lei. A condução deverá caber ao agente ou à comissão de contratação regularmente designados, devendo ser corrigidas as referências remanescentes a “pregoeiro”. A contratação em item único encontra justificativa no tópico 7 do ETP, em razão da interdependência das etapas, da concentração de responsabilidade pela obra e da economia de escala.

Da análise dos autos verifica-se que o critério de julgamento adotado está em consonância com a súmula 247 TCU, ressalvando 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 jurídico.

C) 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, 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.

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.

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. Da análise da Minuta do Edital vislumbra-se que foram assegurados os benefícios auferidos às ME e EPP na forma da legislação pertinente.

D) RESERVA ORÇAMENTÁRIA PARA COBERTURA DAS DESPESAS E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO)

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 decorrentes da presente concorrência eletrônica, é a **existência de prévia reserva orçamentária suficiente** para suportar as despesas decorrentes da contratação.

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.

Atendendo a legislação correlata, constam dos autos o QDD de ID 0058316, demonstrativo por fonte de ID 0058317 e declaração subscrita pelo Prefeito em 22/10/2026, ID 0058321, que identifica a obra, o valor de R$ 4.527.477,80 e sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento.

Considerando que o orçamento estimado da obra supera o valor previsto no Termo de Compromisso n.º 979385/2025/FNDE/CAIXA, caberá à Administração Municipal assegurar os recursos complementares necessários à execução integral do objeto, observadas a disponibilidade orçamentária e financeira e a adequada identificação das fontes de custeio.

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.

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

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), requisitos atendidos.

A programação financeira deverá considerar ainda a execução e os pagamentos que eventualmente avancem para 2027, assegurada a cobertura nos respectivos exercícios e a emissão dos empenhos necessários, sem tomar a previsão genérica de apostilamento como substitutiva da disponibilidade orçamentária exigida.

E) 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)

Tal definição se encontra explicitada no *caput* do artigo 89, da Lei n.º 14.133/2021, que versa: "o*s 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.

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

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, 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;

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.

A minuta de fl. 1568 e seguintes, contém disciplina desses aspectos e pode servir à formalização do ajuste, desde que sejam atendidas as ressalvas deste parecer e preenchidos os campos relativos ao objeto, órgão contratante, prazos, valor e dotação. Deverá ficar expressa a vinculação ao projeto básico, aos projetos, às especificações e às planilhas que efetivamente compõem a contratação.

Quanto ao reajuste, as planilhas examinadas indicam referência de agosto/2026,

também adotada no item 7.25 do termo de referência, à fl. 1545. Entretanto, o item 5.19 da minuta contratual, à fl. 1571, indica agosto/2025. **A divergência deverá ser corrigida, uniformizando-se a data-base em todas as peças com o orçamento estimado efetivamente adotado, após confirmação da área técnica.**

A publicidade do edital deverá observar o art. 54, com divulgação integral no PNCP e publicação de extrato no diário oficial competente e em jornal diário de grande circulação. O prazo para propostas deverá seguir o art. 55, inciso II, conforme a classificação técnica da obra como comum ou especial, sem presumir prazo único apenas pela adoção da concorrência. A divulgação do contrato no PNCP deverá ocorrer no prazo do art. 94, inciso I, como condição de eficácia.

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.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opinamos pela possibilidade jurídica de prosseguimento da concorrência eletrônica destinada à construção de 01 (uma) Creche de Educação Infantil Tipo 2 – FNDE, na Rua Riachuelo, bairro São Jorge, Estância/SE, bem como pela adequação das minutas do edital e do contrato, **condicionada ao atendimento das ressalvas deste parecer, especialmente quanto à uniformização da data-base do reajuste com o orçamento estimado efetivamente adotado.**

Cumpridas as providências indicadas e observadas as condições do Termo de Compromisso n.º 979385/2025/FNDE/CAIXA, poderá ser promovida a publicação do edital, atendidas as exigências legais de publicidade, inclusive no Diário Oficial da União, e os prazos aplicáveis ao certame.

É o parecer, submetido à ratificação superior.

Estância/SE, 28 de outubro de 2026.

_____

Lícia Fabyany de Oliveira Lopes

Assessora Jurídica

Portaria Nº 1.255/2025

Ratifico, em ___ / ___/ _____

_____
José Eduardo Habib Mendonça dos Santos
Procurador-Geral do Município

Decreto n.º 8.931/2025

Documento assinado eletronicamente por **Lícia Fabyany de Oliveira Lopes**, **Assessora Jurídica**, em 28/10/2026, às 18:14, conforme art. 1º, VI, do Decreto 8.903/2025.

Documento assinado eletronicamente por **Anniely Remigio Simão Amaral**, **Procurador Adjunto**, em 28/10/2026, às 18:31, conforme art. 1º, VI, do Decreto 8.903/2025.

Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Habib Mendonça dos Santos**, **Procurador-Geral**, em 28/10/2026, às 19:30, conforme art. 1º, VI, do Decreto 8.903/2025.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.estancia.se.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0058807** e o código CRC **DC645758**.