PARECER JURÍDICO N.º 390/2026

Processo Administrativo SEI n.º 00.110001261.000000006/2026-32
Objeto: Ampliação, climatização e revitalização da Escola Municipal Maria Isabel Carvalho Nabuco D'Ávila, localizada à Avenida Antônio Bispo de Oliveira, s/n, Bairro São Jorge, Estância/SE.
Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação
Concorrência Eletrônica – Lei nº. 14.133/2021.

Análise jurídica da fase preparatória. Obra em unidade escolar municipal. Ampliação, climatização e revitalização. Concorrência eletrônica. Menor preço global. Empreitada por preço unitário. Cooperação entre Infraestrutura e Educação. Recursos da outorga de água e esgoto. Possibilidade de prosseguimento, condicionada à complementação da instrução e às correções indicadas.

I – RELATÓRIO

Chegam para análise jurídica os autos do Processo Administrativo SEI n.º 00.110001261.000000006/2026-32, encaminhados pelo Setor de Licitações e Contratos por meio do Ofício n.º 22 (fls. 681–682), para exame da concorrência eletrônica destinada à ampliação, climatização e revitalização da Escola Municipal Maria Isabel Carvalho Nabuco D'Ávila, no Bairro São Jorge, por solicitação da Secretaria Municipal da Infraestrutura e Habitação.

O orçamento estimado é de R$ 1.150.611,08 (um milhão, cento e cinquenta mil, seiscentos e onze reais e oito centavos), composto por R$ 841.952,09 relativos à parte interna e R$ 308.658,99 à parte externa da escola. Os documentos técnicos estabelecem execução em seis meses e vigência de onze meses, ressalvada a divergência identificada no item 1.4 do edital. O julgamento será pelo menor preço global, em modo de disputa aberto, com regime de empreitada por preço unitário.

Destacam-se dos autos: certidão e matrícula do imóvel n.º 17.911 (fls. 1–2); projetos e memoriais de arquitetura e instalações (fls. 3–64); relatório fotográfico (fls. 65–100); resumo do empreendimento e planilhas de orçamento (fls. 101–121); composição do BDI (fl. 122); cronogramas físico-financeiros (fls. 123–126); encargos sociais, composição da equipe dirigente, curvas ABC e demais relações e composições de serviços e insumos (fls. 127–514); ART n.º

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

SE20250464900 (fls. 515–516); Licença Ambiental Simplificada n.º 44/2026 (fls. 517–520); Certidão de Uso do Solo n.º 022/2026 (fl. 521); documento de formalização da demanda – DFD (fls. 522–523); estudo técnico preliminar – ETP (fls. 524–535); matriz de riscos (fls. 536–541); projeto básico (fls. 542–583); comprovante do PCA (fls. 584–585); demonstrativos da fonte de recursos e do QDD (fls. 586–587); justificativa da contratação (fls. 588–589); Ofício n.º 211/2026/SEINFRAH/GAB, com autorização e atesto orçamentário (fl. 590); acordo de cooperação técnica entre SEINFRAH e SEME (fls. 591–597); termo de abertura e portaria da comissão de contratação (fls. 598–600); e minuta do edital, projeto básico anexo e minuta contratual (fls. 601–680).

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 está 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.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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,

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

sendo de primordial importância para que a Municipalidade efetive a Concorrência Eletrônica, com vistas à contratação de empresa **ampliação, climatização e revitalização da Escola Municipal Maria Isabel Carvalho Nabuco D'Ávila, localizada à Avenida Antônio Bispo de Oliveira, s/n, Bairro São Jorge, Estância/SE,** tendo a Secretaria vinculada a demanda cumprido com o dever de motivação da contratação, conforme fls. 588–589 dos autos.

O DFD, o ETP e a justificativa demonstram a necessidade de adequar a escola à demanda da comunidade, ampliar os ambientes, melhorar o conforto térmico e recuperar as instalações existentes. A documentação fotográfica e os projetos detalham a intervenção pretendida. A motivação guarda relação com a continuidade e a qualidade das atividades educacionais e com a conservação do patrimônio municipal.

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**

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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 ETP de fls. 524–535 apresenta necessidade, requisitos, resultados, razões para a execução indireta, justificativa do não parcelamento, providências anteriores à contratação, impactos ambientais e conclusão pela viabilidade. As estimativas inicialmente remetidas ao detalhamento técnico são complementadas pelas planilhas e projetos que integram os autos. Compete à área técnica assegurar sua correspondência com a solução efetivamente licitada, inclusive as instalações elétricas, de climatização e de prevenção de incêndio.

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 em fls. 584–585 do processo materializado.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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) 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.

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 orçamento de fl. 101 indica referência Maio/2026-1, BDI de 24,78% e encargos sociais de 111,51%. Há composições de custos, curvas ABC, planilhas de encargos e cronogramas. Estes últimos distribuem a execução em seis meses e totalizam R$ 1.150.611,08, abrangendo os serviços internos e externos. A verificação dos custos, encargos, tributos e quantitativos cabe aos responsáveis técnicos, à luz dos parâmetros do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021. Para a utilização de sistemas de custos próprios do ente em contratação sem recursos da União, deve ser observado também o § 3º desse artigo.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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.

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, fls. 542–583. 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. Compete à área técnica verificar e documentar as licenças e autorizações exigíveis, ou a respectiva dispensa, e assegurar a observância do art. 45 da Lei n.º 14.133/2021 durante a execução.

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 E DA MINUTA DO EDITAL

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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).

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

O DFD, o ETP e o projeto básico classificam o objeto como obra. O ETP fundamenta esse enquadramento na realização de intervenções que alteram substancialmente as características do imóvel, executadas por 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.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

No tocante à vigência, o item 1.2 do edital e o projeto básico indicam onze meses, enquanto o item 1.4 do edital, à fl. 602, registra nove meses. O anexo do edital, à fl. 624, também estabelece onze meses. Deverá ser corrigida a divergência após confirmação da área demandante, mantendo-se a distinção entre vigência contratual e execução da obra em seis meses e definindo-se os marcos iniciais no instrumento a assinar.

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 COOPERAÇÃO ENTRE INFRAESTRUTURA E EDUCAÇÃO

A justificativa de fls. 588–589 informa que os projetos foram elaborados no âmbito da Educação e encaminhados à Infraestrutura, que assumirá a condução do procedimento e o custeio com recursos da outorga. A circunstância de se tratar de unidade escolar não impede a atuação coordenada dos órgãos municipais, desde que respeitadas suas competências e a definição das responsabilidades administrativas, financeiras e técnicas.

O acordo atribui à SEINFRAH a deflagração da licitação e a garantia da disponibilidade orçamentária e financeira, e à SEME o apoio técnico, a elaboração e análise das peças de engenharia, o acompanhamento e o atesto das medições. Prevê expressamente que a cooperação não transfere automaticamente a gestão ou a responsabilidade contratual e exige designações formais para a fiscalização.

O arranjo apresentado oferece suporte à execução conjunta das atribuições, devendo a versão final do contrato identificar corretamente o Município e o órgão contratante. Os atos de designação de gestor e fiscais devem individualizar os agentes e suas funções, sem presumir que o acordo, por si, os substitua. Compete ao setor responsável verificar a publicidade do instrumento prevista em sua cláusula décima quinta e manter os registros de acompanhamento e recebimento da obra.

D) DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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.

E) 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 oriundos do

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

Pregão Eletrônico, 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, o demonstrativo de fl. 586 indica saldo disponível de R$ 13.893.317,48 e o QDD de fl. 587 registra R$ 3.315.864,00 na unidade 0213, ação 2023, elemento 4490.51.00. O Ofício n.º 211/2026/SEINFRAH/GAB, à fl. 590, contém autorização do Prefeito e atesto orçamentário, com subelemento 03.

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**

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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).

Quanto à responsabilidade fiscal, não foi localizada, no conjunto de documentos encaminhado, declaração específica do ordenador da despesa sobre sua adequação orçamentária e financeira à LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, nos moldes do art. 16, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000. **Os demonstrativos de disponibilidade orçamentária de fls. 586–587 e o ofício autorizativo de fl. 590 não contemplam integralmente essa manifestação, devendo a instrução ser complementada com a referida declaração.**

A justificativa e o acordo indicam custeio com recursos da outorga de água e esgoto. A aplicação deverá observar as finalidades do art. 10, §§ 10 e 11, da Lei Complementar Estadual n.º 176/2009, com suas alterações, inclusive a Lei Complementar Estadual n.º 455/2026. A área responsável deverá documentar a vinculação da intervenção ao plano de aplicação mencionado na justificativa e assegurar a rastreabilidade da fonte.

Considerados os seis meses de execução e os onze meses de vigência pretendidos, cabe planejar a repercussão em 2027 e assegurar os créditos correspondentes em cada exercício. A previsão de apostilamento da dotação futura não substitui a efetiva cobertura orçamentária e a emissão dos empenhos necessários.

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)

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*

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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;

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

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.

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

A minuta de fls. 657–673 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, a data-base apresenta divergência: o resumo e as planilhas adotam maio/2026, assim como o item 7.25 do projeto básico, à fl. 557, e seu correspondente no anexo editalício, à fl. 637; a cláusula 5.19 da minuta contratual, à fl. 660, registra agosto/2025. Deverá ser uniformizada a referência com o orçamento estimado efetivamente adotado, após confirmação técnica, em atendimento aos arts. 25, § 7º, e 92, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021. O índice e a fórmula devem guardar correspondência com essa data-base, independentemente da duração inicialmente prevista para o contrato.

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 ampliação, climatização e revitalização da Escola Municipal Maria Isabel Carvalho Nabuco D'Ávila, em Estância/SE, bem como pela adequação das minutas do edital e do contrato, condicionada ao atendimento das ressalvas deste parecer, especialmente às correções do edital (**fls. 10–11**), à complementação da instrução quanto à responsabilidade fiscal e à vinculação dos recursos (**fl. 14**) e à uniformização da data-base do reajuste e aos ajustes da minuta contratual (**fl. 17 desta manifestação**).

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80

Cumpridas as providências pela Administração Pública Municipal, poderá ser promovida a publicação do edital, observadas as exigências legais de publicidade e os prazos aplicáveis.

É o parecer, submetido à ratificação superior.

gov.br Documento assinado digitalmente
LICIA FABYANY DE OLIVEIRA LOPES
Data: 29/10/2026 14:53:02-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Estância/SE, 29 de outubro de 2026.

Lícia Fabyany de Oliveira Lopes
Assessora Jurídica
Portaria Nº 1.255/2025

Ratifico, em ___ / ___/ _____

gov.br Documento assinado digitalmente
JOSE EDUARDO HABIB MENDONCA DOS SANTC
Data: 29/10/2026 15:00:33-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

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

Praça Barão do Rio Branco, 76, Centro, Estância, CEP: 49.200-000, Tel. (79)3522-1942
E-mail: procuradoria@estancia.se.gov.br- Site: www.estancia.se.gov.br – CNPJ: 13.097.050/0001-80