



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 131/2026

INTERESSADO	Secretaria Municipal de Obras e Transportes de Umbaúba/SE
REFERÊNCIA	DFD nº 164/2026 e documentos correlatos do processo digitalizado
OBJETO	Reforma e ampliação do Mercado Municipal da Carne Hermanegildo Francisco de Oliveira
VALOR ESTIMADO	R\$ 2.791.100,97
MODALIDADE INDICADA	Concorrência, em forma eletrônica
CRITÉRIO / REGIME	Menor preço global - empreitada por preço global
DATA DA ANÁLISE	24 de agosto de 2026

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. REFORMA E AMPLIAÇÃO DE MERCADO MUNICIPAL. NATUREZA DE OBRA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. MENOR PREÇO GLOBAL. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. FASE PREPARATÓRIA. ETP, PROJETO BÁSICO, TERMO DE REFERÊNCIA, ORÇAMENTO, MATRIZ DE RISCOS, EDITAL E CONTRATO. INCONSISTÊNCIAS INTERNAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSÓRCIO E SUBCONTRATAÇÃO. TRATAMENTO A ME/EPP. RECURSO FEDERAL. APROVAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Submete-se à análise o processo administrativo instaurado a partir do Documento de Formalização da Demanda — DFD nº 164/2026, datado de 1º de julho de 2026, por meio do qual a Secretaria Municipal de Obras e Transportes pretende contratar empresa especializada para executar a reforma e ampliação do Mercado Municipal da Carne Hermanegildo Francisco de Oliveira, situado na Avenida Manoel Fernandes, nº 95, Centro, Umbaúba/SE.

Os autos digitalizados contêm, em síntese, DFD, estudo técnico preliminar, matriz de riscos, justificativa técnica, projeto básico, anotação de responsabilidade técnica, peças gráficas, planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro, composições de BDI e encargos sociais, termo de referência, autorizações e reservas orçamentárias, certificado de compatibilidade com o planejamento, parecer da Secretaria de Controle Interno, checklist de engenharia, minuta de edital, minuta contratual e expediente de remessa à assessoria jurídica.

O orçamento global indicado é de R\$ 2.791.100,97, com referência de preços de abril de 2026, BDI de 24,99% e encargos sociais informados em 111,51%. Há duas autorizações de



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

despesa: AD nº 1189/2026, no valor de R\$ 1.485.000,00, vinculada à fonte 17063110 — Transferência Especial da União; e AD nº 1184/2026, no valor de R\$ 1.306.100,97, vinculada à fonte 15000000 — Recursos não Vinculados de Impostos. A soma coincide com o valor estimado.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. DELIMITAÇÃO DO EXAME

A análise jurídica prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 incide sobre a legalidade da fase preparatória e das minutas. Ela não substitui a competência do responsável técnico para atestar quantitativos, soluções de engenharia, estabilidade, especificações, composições de custos, produtividade, áreas, licenciamento ou exequibilidade física. Tais conteúdos são examinados aqui quanto à coerência documental, presença dos requisitos legais e potencial impacto sobre competição, julgamento, execução e fiscalização.

Do mesmo modo, a indicação de conformidade orçamentária neste parecer limita-se à existência formal das reservas e à sua soma; a efetiva disponibilidade financeira, regularidade da transferência especial, compatibilidade com o plano de trabalho e correta classificação contábil devem ser certificadas pelos setores competentes.

3. MARCO JURÍDICO APLICÁVEL

Aplicam-se, principalmente, a Constituição Federal, a Lei Federal nº 14.133/2021, a Lei Complementar nº 123/2006, as normas locais regularmente editadas e publicadas, as regras do instrumento de transferência federal e, no âmbito do controle externo, as orientações do Tribunal de Contas competente. A Lei nº 14.133/2021 exige planejamento integrado, motivação das decisões, segregação de funções, competitividade, proporcionalidade, transparência e gestão de riscos.

Na fase preparatória, o art. 18 exige a descrição da necessidade, o ETP, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado com composições, o edital, a minuta contratual, o regime de execução, a modalidade, o critério de julgamento, a análise dos riscos e a motivação das exigências de qualificação, consórcio e subcontratação. O art. 23 disciplina a estimativa de preços; os arts. 45 e 115 tratam de condicionantes de obras, sustentabilidade e licenciamento; e os arts. 92 e seguintes estabelecem o conteúdo contratual.

4. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA

4.1 Planejamento, necessidade e alinhamento institucional

A demanda está formalizada e apresenta finalidade pública identificável: recuperar e ampliar equipamento municipal destinado ao comércio de carnes, melhorar condições



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

sanitárias, funcionais, de acessibilidade e de atendimento. O objeto guarda aderência com as atribuições da unidade demandante. Há certificado de previsão no Plano de Contratações Anual de 2026 e referência à Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 896/2025.

A presença formal desses elementos é positiva.

4.2 Classificação correta do objeto

O projeto básico caracteriza corretamente o objeto como obra. A reforma inclui ampliação e criação ou reconfiguração substancial de espaços e elementos construtivos. À luz do art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021, a intervenção enquadra-se como obra, pois envolve atividade privativa de profissionais de arquitetura e engenharia e implica alteração relevante de bem imóvel.

4.3 Modalidade, forma, critério, modo e regime de execução

A concorrência, prevista nos arts. 6º, XXXVIII, e 28, II, é modalidade adequada à contratação de obra. A forma eletrônica observa a preferência legal.

O critério de menor preço global é compatível com objeto suficientemente definido e mensurável. A empreitada por preço global pode ser adequada quando o projeto básico permite quantificar os serviços com precisão e os riscos ordinários são previsíveis. Se permanecerem divergências relevantes de áreas, projetos complementares ou quantitativos, o regime global transfere risco indevido, eleva preços de contingência e favorece litígios. Sua manutenção, portanto, depende do saneamento integral do projeto e do orçamento.

O modo de disputa aberto é permitido pelo art. 56. A escolha deve ser motivada nos termos do art. 18, VIII, considerando natureza do objeto, competição esperada e risco de inexequibilidade. O edital deve conter apenas o procedimento do modo efetivamente escolhido; as versões alternativas de modo aberto, aberto e fechado ou fechado e aberto, hoje presentes na minuta, devem ser removidas.

4.4 Estudo técnico preliminar

O ETP contém descrição da necessidade, alternativa escolhida, visão do mercado, estimativa inicial, benefícios, providências, riscos e conclusão de viabilidade, atendendo parcialmente ao art. 18, § 1º.

4.5 Projeto básico, projeto executivo, ART e documentos de engenharia



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

O conjunto técnico contém projeto básico, plantas, orçamento, cronograma, BDI, encargos sociais e ART, o que demonstra instrução relevante.

4.6 Licenciamento ambiental, acessibilidade e condicionantes

Há protocolo perante a ADEMA, mas não a licença ou manifestação conclusiva. Pelo art. 115, § 4º, quando o licenciamento for de responsabilidade da Administração, a manifestação prévia ou licença, conforme a legislação aplicável, deve ser obtida antes da divulgação do edital.

4.7 Orçamento estimado, composições e data-base

As planilhas utilizam referências ORSE/SINAPI, informam BDI e encargos e apresentam cronograma. Em princípio, isso se alinha ao art. 23, § 2º.

4.8 Recursos orçamentários e transferência especial

As autorizações AD nº 1189/2026 e nº 1184/2026 cobrem, em soma, o valor estimado.

O contrato deve reproduzir corretamente as duas fontes e a dotação completa, evitando aparente vinculação integral a apenas uma delas. A autoridade financeira deve confirmar que eventual atualização de orçamento, contrapartida, saldo ou cronograma plurianual está coberta.

4.9 Matriz de riscos

Há matriz com sete eventos. Para contratação desse valor e regime, sua utilização é possível e recomendável, embora não seja obrigatória nas mesmas hipóteses das contratações integrada, semi-integrada ou de grande vulto.

As alocações atuais são excessivamente genéricas em alguns pontos — por exemplo, variações econômicas e eventos climáticos aparecem como riscos amplamente compartilhados sem gatilhos, consequências e formas de recomposição claramente definidos. Recomenda-se revisar probabilidade, impacto, prevenção, responsável, evento de desequilíbrio, franquias e efeitos sobre prazo e preço. A matriz final deve ser anexo contratual e compatibilizada com seguros, reajuste, força maior e fiscalização.

5. TERMO DE REFERÊNCIA E REGRAS DE COMPETIÇÃO



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

5.1 Qualificação técnico-profissional e técnico-operacional

O art. 67 permite exigir capacidade técnico-profissional e técnico-operacional limitada às parcelas de maior relevância ou valor significativo. A exigência deve guardar pertinência com o objeto e admitir comprovação por atestados e certidões adequados, sem criar barreiras desnecessárias.

A minuta exige equipe permanente já na proposta — engenheiro civil, profissional de segurança, encarregado e engenheiro eletricista.

6. MINUTA DO EDITAL

A minuta contém estrutura aplicável ao caso.

7. MINUTA DO CONTRATO

A minuta contratual atende ao art. 92 e corresponde ao edital.

7.1 Prazos, prorrogação e reajuste

Os prazos deverão refletir a solução técnica consolidada.

7.2 Garantia contratual

A Lei nº 14.133/2021 permite caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate integral. A minuta deve contemplar as modalidades vigentes do art. 96 e evitar impor exclusivamente seguro-garantia, salvo hipótese legal específica devidamente motivada.

8. CONCLUSÃO

À vista do conjunto examinado, **conclui-se** que a necessidade pública e a solução geral são legítimas; que a concorrência eletrônica é modalidade adequada. Logo, opino pela continuidade do certame.

É o parecer, salvo melhor juízo. Umbaúba/SE, 24 de agosto de 2026.

Ludwig Oliveira Junior
Ludwig Oliveira Junior
OAB 5750