

PARECER JURÍDICO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Consultoria Jurídica, através do **Memorando 112.529 (1doc)** conforme disciplinado pelo art. 53 da Lei 14.133/2021 na qual se requer análise da legalidade do Procedimento Licitatório na modalidade **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**, que tem por objeto: *“Contratação de Empresa Especializada em Serviços Técnicos, contemplando medidas Jurídicas, Urbanísticas, Ambientais e Sociais, necessárias à promoção da Regularização Fundiária Urbana do Território periférico Prainha e Fibra, no Bairro Industrial, no Município de Aracaju/SE”,* a ser realizado em cumprimento ao **Termo de Cooperação nº 02/2020 (1º Aditivo) – SEMINFRA/EMURB**, celebrado entre a Secretaria Municipal da Infraestrutura-SEMINFRA e a EMURB, com aprovação pela Resolução COGEST nº 31/2025(Despacho 26).

Consta inclusa aos autos sub análise, ao que se faz necessária a apreciação, a DFD 2167/2025 com a justificativa da necessidade da SEMINFRA/Município de Aracaju relacionada ao Termo de Compromisso 964519/2024 - MCIDADES/CAIXA, Ficha técnica e anexos, Orçamento e Memorial descritivo, Matriz de risco, Projetos, ART, ETP, licença ambiental, planilha orçamentária, de custos e de fornecimento, reserva de dotação orçamentária, Termo de Referência, Termo de Cooperação Técnica 02/2020, Minuta do Edital seus anexos e minuta do Contrato, dentre outros.

Preliminarmente, ressaltamos que apesar da EMURB-Empresa Pública de Obras e Urbanização, pertencente à Administração Indireta Municipal, na qualidade de Empresa Pública, regida por regulamento próprio e pela Lei 13.303/2016(Lei das estatais) para realização de procedimentos licitatório de Contratação, por força do que dispõe o seu art. 28, e considerando o disposto no Termo de Cooperação nº 02/2020 – SEMINFRA/EMURB, aliado ao fato de que o objeto da contratação não integralizará o seu patrimônio e sim o patrimônio da Administração Direta, é que resta viabilizada a aplicação da Lei 14.133/2021, conforme entendimento já pacificado.

Antes de adentrarmos ao mérito da presente manifestação jurídica, insta-nos salientar que a mesma tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), *in 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

Como se pode observar pela dicção do dispositivo legal supra mencionado, o controle prévio de legalidade por esta Assessoria jurídica, se dá em função do exercício da competência de análise eminentemente jurídica acerca da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, posto que de competência exclusiva da área técnica responsável (servidor/setor pertinente)

Por consequência, na eventualidade de apontamentos observados pela presente manifestação, os mesmos serão realizados de forma opinativa sem caráter vinculativo, cabendo à Autoridade Superior, dentro da margem de discricionariedade e conveniência que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

É consabido que em se tratando de contratação por parte da Administração Pública, a regra é que seja esta precedida de licitação – procedimento administrativo pelo qual um órgão ou ente público abre a possibilidade a todos os interessados de formularem propostas dentre as quais selecionará a que melhor atenda às necessidades da Administração Pública. A ilustre Maria Sylvia Zanella di Pietro, assim define o instituto:

(...) pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A determinação é de ordem constitucional, estando, no entanto, ressalvada pela própria Carta Magna, em seu artigo 37, XXI, *ipsis litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

Ao feito, para se cumprir os mandamentos Constitucionais acima transcritos, aplica-se a norma geral de licitações atualmente instituída pela Lei n. 14.133/2021, que "estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 1º) bem como também os Regulamentos editados pelo Município através dos Decretos nº 7.176/2023, Decreto nº 7.177/2023 e do Decreto nº 7.178/2023.

Em que pese a análise desta manifestação, com vistas à apreciação do disposto na Lei nº 14.133/2021, pontuamos os elementos indispensáveis à contratação pública elencados no art. 18 assim disposto:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativas de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).”

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação *sub* análise, anexo ao Memorando 112.519/2025, verifica-se da Ficha técnica, que além das informações acerca do objeto licitado e do que pertine ao procedimento licitatório, em cumprimento às exigências contidas pelo dispositivo acima mencionado, encontraram-se presentes o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Planilha Orçamentária, Matriz de Risco, entre outros e por tratarem de elementos especificamente técnicos, com cunho de atender a demanda da Administração, devem-se dar por revisados pelas áreas técnicas, e consequentemente acatados pela Administração, para fins de constatação do atendimento de todos os elementos legais exigidos para formação dos mesmos conforme especificações dada pela Lei 14133/2021, bem como também as devidas atualizações antes da publicação do referido Edital.

Nesse ponto, abre-se o parêntese geral, de que todos os documentos que integram o presente processo licitatório, incluindo todos os projetos, anexos, as minutas, os atos, etc, devem todos se encontrar em obediência a todo regramento (em forma e conteúdo) da Lei 14.133/2021, municipal (incluindo decretos, resoluções, instruções, circulares, etc), demais normas federal e estadual se houver, os quais incluem sustentabilidade e/ou desenvolvimento nacional sustentável, levantamento de mercado, atualizações, planejamento e revisões, parte orçamentária/financeira, eficiência, análise de riscos, o que é de responsabilidade dos servidores a que competiu/competete cada atribuição para a confecção dos mesmos.

No que se refere a modalidade licitatória ora em análise, definida pela Ficha Técnica apresentada, considera-se oportuno o esclarecimento no sentido de que essa modalidade de licitação, **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**, tem por objetivo levar a efeito o certame, com fundamento no art. 28, II c/c art. 29 da Lei 14.133/2021, que assim dispõem:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

E para a adoção desta modalidade licitatória, há de se considerar ainda o disposto no art. 6º XXXVIII da referida Lei, em que se aplica a referida modalidade quando o objeto a ser licitado tratar de contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, ficando estabelecido os seguintes critérios de julgamento: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto.

No Instrumento convocatório ora analisado, seguindo os preceitos representados pela Ficha técnica e seus anexos, restou definido e justificado pela área técnica responsável, tanto a modalidade quanto ao critério escolhido e o modo de disputa, como sendo a **CONTRATAÇÃO EM REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL**, com critério de julgamento como sendo o de **MAIOR DESCONTO**, no modo de disputa **ABERTO**, cumprindo a imposição legal acima delineada.

Portanto, da análise da documentação arrematada no referido Memorando, é possível verificar que o objeto da licitação tem por escopo contratação de serviço classificados como “serviços comum de engenharia”, sob o regime de execução definido por preço unitário e com critério de julgamento pelo maior desconto, de acordo com as especificações e quantitativos estabelecidos no edital e seus anexos.

Outro ponto essencial e que restou devidamente estabelecido no Edital, é concernente ao disposto pelo art. 17 § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021: “As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”.

Diante do apresentado, é possível aferir que os itens da minuta do Edital, apresentado pela área técnica responsável, estão definidos de forma clara e com a devida observância das exigências necessárias recomendadas pela Lei 14133/2021, disposta pelo seu art. 25, utilizando e atendendo ao modelo padrão desta Municipalidade, cabendo-nos registrar, por oportuno, o devido comprometimento da área técnica responsável pela sua revisão/alteração antes da publicação:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

Por oportuno, insta-nos reafirmar que o referido parecer objetiva tão somente a analisar a regularidade do procedimento sob a ótica jurídica, verificando se o processo atende ao rito administrativo previsto pela Norma Geral de licitações, não se imiscuindo no juízo de conveniência e oportunidade do objeto da licitação, assim como não adentrará o ato opinativo no mérito de preços e orçamento obtidos, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade do objeto do procedimento licitatório (pertinente a cada setor), por escaparem do conhecimento e da legitimidade de atuação desta Procuradoria Jurídica já tendo sido devidamente preparado pela área técnica com o aval da Administração.

Outrossim, cumpre-nos registrar ainda que o procedimento licitatório em si, em todas as suas fases e atos subsequentes a partir deste opinativo, é de exclusiva competência e responsabilidade da própria Comissão Especial de Contratação da Empresa Municipal de Obra e Urbanização – EMURB, devidamente constituída, cabendo observar rigorosamente os termos da Lei 14.133/2021, dentre outras normas, especificamente os Regulamentos editados pelo Município através dos Decretos nº 7.176/2023, Decreto nº 7.177/2023 e do Decreto nº 7.178/2023, para condução dos trabalhos, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor.

Portanto, desde que atendidos a todo regramento legal exposto, ponderações e solicitações acima transcritos, em especial quanto a revisão documental por cada área técnica envolvida nas respectivas elaborações dos documentos constantes neste procedimento, recomendando inclusive atenção/revisão de todos, antes da publicização do Edital, é que sob o ponto de vista estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade por serem atos discricionários de gestão, opinamos pela possibilidade de prosseguimento do presente certame.

É nosso parecer, SMJ ao tempo que submeto a análise e consideração Superior.

Aracaju, 24 de novembro de 2025

Fabício Dantas Freire Lima
Assessor Jurídico – Jurídico

Acolho o presente Parecer Jurídico em todos os seus termos, para que produza seus jurídicos e legais efeitos.

Aracaju, ____ de _____ 2025

Luciana Cândida Déda Chagas de Melo
Procuradora EMURB



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1353-10BC-B309-8F4E

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA (CPF 661.XXX.XXX-91) em 24/11/2025 11:52:38 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



LUCIANA CÂNDIDA DEDA CHAGAS DE MELO (CPF 820.XXX.XXX-49) em 24/11/2025 11:56:26
GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/1353-10BC-B309-8F4E>