

**PARECER Nº 08/2026**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 23790/2026**

**INTERESSADA:** SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS - SEINFRA

**ASSUNTO:** ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ART. 28, INCISO II DA LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO GLOBAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETO URBANÍSTICO E DEMAIS INSTRUMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, ÁREA DE INTERVENÇÃO "PAC ITINGA". APROVAÇÃO CONDICIONADA.**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de encaminhamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos (SEINFRA) para análise da minuta de Edital de Concorrência Eletrônica e seus anexos, referente à contratação de pessoa jurídica, visando prestação dos serviços de elaboração de projeto urbanístico e demais instrumentos para regularização fundiária, área de intervenção "PAC ITINGA", bairro de Itinga, município de Lauro de Freitas/BA, com valor estimado de R\$ 1.405.792,64 (um milhão, quatrocentos e cinco mil, setecentos e noventa e dois reais e sessenta e quatro centavos) sendo R\$ 523.743,05 oriundos do Termo de Repasse 222.615-19/2007 (Convênio PAC Itinga) e R\$ 882.049,59 de contrapartida do erário municipal.

O procedimento licitatório foi instaurado em 18 de novembro de 2025, por meio do Termo

de Solicitação de Abertura (fl. 2), formalizado pelo Engenheiro Leon Pereira Brito Franco, Gestor de Compras da SEINFRA. Em 20 de novembro de 2025, foi emitido o Documento de Formalização da Demanda (DFD-SEINFRA nº 020/25, fls. 3-5), descrevendo a necessidade de contratação de serviços técnicos de engenharia para a regularização fundiária de 11 poligonais que totalizam 521.630,25 m<sup>2</sup> e 2.747 unidades habitacionais no bairro de Itinga. A contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício de 2025 (fl. 04).

Em análise preliminar deste processo, esta Procuradoria exarou despacho (fls. 173/175) apontando um conjunto de diligências de natureza técnica e formal a serem cumpridas pela Secretaria demandante, através de Relatório Técnico nº 02/2026. Entre os principais pontos, solicitaram-se seis itens de diligência de natureza técnica (alíneas "a" a "f") e três itens de adequação do Edital (alíneas "a" a "c").

Ademais, a Controladoria Geral do Município, por sua vez, emitiu o Parecer Técnico de Conformidade nº 224/2026 (fls. 108/109), atestando a regularidade formal do feito e sua aptidão para prosseguimento, condicionada à certidão de renumeração processual, providências que foram posteriormente saneadas pela SEINFRA.

O feito foi instruído, dentre outros, com os seguintes documentos essenciais ao exame de legalidade:

1. Termo de solicitação de abertura, fl. 02;
2. Documento de Formalização de Demanda, fls. 03/05;
3. Mapa de riscos, fls. 06/07;
4. Estudo Técnico Preliminar, fls. 08/23;
5. Diário Oficial do Município, fls. 24/26;
6. Portaria SEINFRA nº 003/2025, equipe de planejamento, fl.27/28;
7. Termo de referência e anexos fls. 29/91;
8. Portaria SEINFRA nº002, de 27 de janeiro de 2025, fls. 92;
9. Portaria SEINFRA nº 005, de 27 de janeiro de 2025, fls. 93;
10. Portaria SEINFRA nº 004/2025, 27 de janeiro de 2025, fls. 94;

11. Encaminhamento, fls. 95;
12. Declaração de adequação orçamentária da despesa, fl. 96;
13. Reserva de dotação aprovada nº 70 e 141/2026, fis. 97-98;
14. Declaração sobre estimativa do impacto orçamentário, fls. 99-100;
15. E-mail caixa econômica, fls. 101;
16. Planilha caixa econômica, fls.102;
17. Autorização fase externa, fls. 103;
18. PAC, fls.104;
19. Termo aditivo ao termo de compromisso nº 0222615-19/2007, fls. 105/107;
20. Parecer Técnico CGM nº 108/110;
21. Certidão de Renumeração, fls. 111/112;
22. Edital e anexos, fls. 116/172;
23. Despacho PGM, fls. 173/175;
24. Relatório Técnico nº 02/2026, fl. 176.

É o relatório. Passo a opinar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da Competência da Procuradoria e do Controle Prévio de Legalidade

A presente análise jurídica é realizada em cumprimento ao disposto no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/21, que estabelece a obrigatoriedade do controle prévio de legalidade dos processos licitatórios pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração.

A competência desta Procuradoria cinge-se à verificação da conformidade da minuta de edital e de seus anexos com o ordenamento jurídico vigente, examinando a legalidade e a regularidade formal do procedimento em sua fase preparatória. A análise não adentra o mérito técnico das especificações, quantitativos, critérios de medição ou da vantajosidade da solução escolhida, cuja responsabilidade recai sobre os agentes técnicos e a autoridade competente da Secretaria demandante, que subsidiaram suas decisões em estudos e documentos próprios.

Nesse sentido, a manifestação jurídica se pauta em critérios objetivos, com o fim de assegurar que a futura licitação se desenvolva em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública.

## **2.2. Da Regularidade da Instrução Processual e do Cumprimento das Diligências**

A fase preparatória de uma licitação, devidamente caracterizada pelo planejamento, é pilar fundamental para o sucesso e a legalidade da contratação. O artigo 18 da Lei nº 14.133/21 detalha os artefatos que devem instruir esta etapa, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a análise de riscos e o Termo de Referência (TR), todos presentes nos autos.

O processo em análise demonstra um amadurecimento significativo após as diligências requisitadas por esta Procuradoria. As inconsistências e lacunas inicialmente identificadas foram, em sua maioria, sanadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, que apresentou novos documentos e justificativas técnicas para as escolhas administrativas, fortalecendo a motivação dos atos e mitigando riscos jurídicos.

Contudo, constata-se que o processo não se encontra instruído com a versão correta do Plano de Contratações Anual - PCA 2026, sendo necessário o alinhamento à previsão orçamentária para o exercício em que a despesa ocorrerá.

Além disso, a justificativa para a exigência de equipe multidisciplinar (composta por profissionais de Direito, Serviço Social, Engenharia Civil, Arquitetura e Engenharia de Agrimensura) é genérica e não estabelece uma correlação individualizada entre cada especialidade e as etapas executivas previstas no memorial descritivo. Embora o objeto da regularização fundiária demande, de fato, conhecimentos jurídicos, sociais e de engenharia, a ausência de uma justificativa técnica mais detalhada pode ensejar questionamentos quanto à proporcionalidade e à razoabilidade da exigência, à luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

---

### 2.3. Da Modalidade Licitatória e do Critério de Julgamento

A Administração optou pela modalidade **Concorrência**, em formato eletrônico, com critério de julgamento de **Menor Preço Global**. A escolha da modalidade Concorrência é adequada para a contratação de obras e serviços especiais de engenharia, conforme dispõe o artigo 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

O critério de julgamento por menor preço global está diretamente associado à decisão de não parcelar o objeto, o que exige análise aprofundada, conforme detalhado no tópico seguinte.

### 2.4. Da Justificativa para o Não Parcelamento do Objeto (Contratação em Lote Único)

A regra geral no âmbito das licitações públicas, conforme o artigo 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/21 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, é o **parcelamento do objeto**, visando ampliar a competitividade e permitir a participação de um maior número de empresas, especialmente as de menor porte.

Contudo, a própria legislação admite exceções, desde que devidamente motivadas. No caso em tela, a SEINFRA justificativa a contratação em lote único. Em resposta, a apresentou no ETP uma motivação técnica substancial, que se afigura juridicamente aceitável.

Os principais fundamentos apresentados para a contratação unificada foram:

1. **Objeto único e integrado:** A contratação possui natureza única, envolvendo atividades técnicas interligadas e dependentes entre si, tais como levantamentos técnicos, estudos urbanísticos, georreferenciamento, elaboração de peças técnicas e consolidação documental.
2. **Interdependência das etapas de execução:** Os serviços possuem sequência metodológica e vinculação técnica, de modo que a fragmentação do objeto poderia

- comprometer a compatibilidade entre os produtos entregues, prejudicando a uniformidade e a qualidade do resultado final.
3. **Risco técnico da divisão em lotes:** A divisão da contratação poderia ocasionar incompatibilidades entre os produtos elaborados por diferentes empresas, sobreposição de responsabilidades e dificuldades na integração das informações técnicas.
  4. **Impacto na fiscalização e gestão contratual:** O parcelamento aumentaria a complexidade administrativa, exigindo o gerenciamento de múltiplos contratos, com potencial elevação dos custos de fiscalização e maior risco de falhas na coordenação das atividades.
  5. **Conclusão da Administração:** Diante das características técnicas do objeto, a manutenção da contratação em lote único mostra-se a solução mais adequada sob os aspectos técnico e econômico, preservando a eficiência, a uniformidade da execução e a qualidade dos produtos contratados.

Diante do exposto, a justificativa apresentada pela área técnica da SEINFRA atende ao disposto no artigo 40, § 2º, da Lei nº 14.133/21, demonstrando que o não parcelamento do objeto, neste caso específico, é a medida que melhor atende aos princípios da eficiência, da economicidade e, em última análise, ao interesse público.

## 2.5. Da Pesquisa de Preços e Estimativa de Valor

O art. 23, § 2º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que nas contratações de obras e serviços de engenharia, a Administração deve definir o valor estimado da contratação mediante pesquisa de preços baseada em fontes confiáveis e em uma ordem de preferência, priorizando referências oficiais de custos (como SINAPI e SICRO), seguidas de outras fontes idôneas, como pesquisas especializadas, contratações similares realizadas pela Administração Pública e bases oficiais de notas fiscais eletrônicas.

A metodologia adotada deve incluir o BDI e os encargos sociais aplicáveis, garantindo maior precisão na formação do orçamento e a obtenção de preços compatíveis com o mercado.

No caso concreto, para a elaboração do orçamento e definição dos preços referenciais, a SEINFRA utilizou a Planilha SINAPI e a Planilha de Composição de BDI, atestada pelo Sr. Leon Pereira Brito Franco, matrícula nº 121076-1 (fls. 80/84).

Ademais, após questionamento desta Procuradoria (fl. 173/174) acerca da utilização de orçamento único, apresentado pela empresa de CNPJ nº 02.313.673/0001-2, para composição dos preços dos insumos e serviços obtidos por cotação direta no mercado local, o Sr. Leon Franco apresentou o Relatório Técnico nº 02/2026 (fl. 176), justificou que os itens submetidos à cotação direta possuem caráter complementar e reduzido impacto financeiro no orçamento global da contratação, não representando parcela relevante na formação do valor estimado.

## **2.6. Das Exigências de Qualificação Técnica e Econômico-Financeira**

As exigências de qualificação visam assegurar que a futura contratada possua a capacidade necessária para cumprir o objeto do contrato. Tais exigências, contudo, devem ser proporcionais e pertinentes ao objeto, sob pena de restringirem indevidamente a competitividade do certame.

O Anexo IV do TR (fl. 87) estabelece, para a comprovação da capacidade técnico-operacional, a exigência de que a licitante apresente atestado(s) de execução de serviços de Regularização Fundiária, contemplando, no conjunto, atividades de Levantamento Planialtimétrico Cadastral, Memorial Descritivo e Projeto Urbanístico para área mínima de 260.815,13 m<sup>2</sup>, correspondente a 50% da área total de 521.630,25 m<sup>2</sup>.

Tal exigência encontra respaldo no art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que admite a fixação de quantitativos mínimos de até 50% das parcelas de maior relevância, e está em consonância com a Súmula nº 263 do TCU, que condiciona a legalidade da exigência à limitação às parcelas de maior relevância e à proporcionalidade com a dimensão e complexidade do objeto.

Observa-se que os campos destinados à capacidade técnico-profissional no mesmo Anexo IV (fl. 87) encontram-se em branco, sem definição de quantitativos mínimos. A SEINFRA, no Relatório Técnico nº 02/2026 (fl. 2), esclarece que, para a capacidade técnico-profissional, não se exige quantitativo mínimo, limitando-se à comprovação de que o profissional indicado possui atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.

Ademais, a exigência de equipe multidisciplinar composta por profissionais de nível superior nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Engenharia de Agrimensura, Direito e Serviço Social (item 8.6 "h" do TR, fl. 46/47) é, em tese, pertinente ao objeto da contratação, que envolve atividades de levantamento georreferenciado, elaboração de projeto urbanístico, análise da situação dominial e registral dos imóveis, e cadastramento socioeconômico dos ocupantes. A regularização fundiária, por sua natureza multidisciplinar, demanda conhecimentos técnicos de engenharia, urbanismo, direito e serviço social, conforme reconhece a Lei Federal nº 13.465/2017.

Contudo, a justificativa apresentada no Relatório Técnico nº 02/2026 (fl. 2) é genérica, limitando-se a afirmar que "Regularização Fundiária é um serviço de engenharia que envolve etapas multidisciplinar", sem correlacionar cada especialidade a etapas específicas do escopo contratual descrito no Memorial Descritivo (fls. 58/64).

Quanto à qualificação econômico-financeira, os índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores ou iguais a 1,00, a SEINFRA deverá, através do setor competente, atestar que os índices de liquidez e solvência exigidos são usualmente adotados e compatíveis com o objeto da contratação, considerando o art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

## **2.7. Da Análise Final da Minuta do Edital e do Contrato**

As minutas do Edital e anexos devem ser ajustadas para incorporar as recomendações anteriores, como todas as referências a "Pregão", "Pregoeiro(a)" e "Pregoeira",

substituindo-as por "Concorrência", "Agente de Contratação" ou termos equivalentes, em conformidade com a modalidade Concorrência Eletrônica (art. 28, II, da Lei 14.133/2021).

Verifica-se, igualmente, que a minuta do Edital e do contrato devem ser ajustadas para incluir expressamente o prazo de execução de 10 (dez) meses na respectiva cláusula, além da vigência de 14 meses e a cláusula de recursos deverá ser revista para tratar apenas de hipóteses recursais pertinentes à fase contratual, evitando confusão com as regras recursais do edital e seguir as diretrizes da Lei nº 14.133/21.

### III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Eletrônica, para a contratação de empresa de engenharia para execução de obras de pavimentação e drenagem e **APROVA** a minuta do Edital e seus anexos, **DESDE QUE ATENDIDAS AS SEGUINTE CONDICIONANTES:**

- a) Promover a revisão integral da minuta do Edital, com a substituição das referências incompatíveis com a modalidade **Concorrência Eletrônica**, especialmente os termos "Pregão", "Pregoeiro(a)" e "Pregoeira", adequando-as para "Concorrência", "Agente de Contratação" ou nomenclatura equivalente;
- b) Ajustar, ainda, a minuta contratual para constar expressamente o prazo de execução de **10 (dez) meses**, além da vigência contratual prevista;
- c) Revisar a cláusula relativa aos recursos, limitando-a às hipóteses recursais aplicáveis à fase contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021; *Desconsiderar*
- d) Para as exigências de equipe multidisciplinar, a SEINFRA deverá apresentar justificativa técnica detalhada, individualizando a pertinência de cada



especialidade (Direito, Serviço Social, Engenharia de Agrimensura) com as etapas do escopo contratual.

Por fim, antes do prosseguimento do feito e considerando o quanto disposto na Comunicação Interna 06/2017 - PGM, devem os autos seguir para o Procurador Geral ou para seu substituto legal para apreciação e deliberação da matéria.

É o parecer. SMJ.

Lauro de Freitas (BA), 11 de junho de 2026.

**SAMIRA RODRIGUES**  
Assessora Direta

*Raphe*  
*R. Guimarães*  
Procurador do Município  
Lauro de Freitas

**RAPHAEL GUIMARÃES**  
Procurador do Município

