PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 13559/2025
INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS (SEINFRA)
ASSUNTO: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA. **CONCORRÊNCIA.** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL PARTICIPATIVO NA COMUNIDADE DA PEDRITA, NO MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS/BA, COM BASE NO MANUAL DA PERIFERIA VIVA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO **TÉCNICA E PREÇO**. EXECUÇÃO INDIRETA EM REGIME DE EMPREITADA **POR PREÇO GLOBAL**. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. **APROVAÇÃO CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.**

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos – SEINFRA, visando à análise jurídica da minuta de Edital de Concorrência, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a elaboração de Diagnóstico Socioterritorial Participativo na Comunidade da Pedrita, localizada no Município de Lauro de Freitas/BA, tendo como diretriz técnica e metodológica o Manual da Periferia Viva.

De acordo com a documentação instrutória, a contratação pretende viabilizar o diagnóstico fático, social e urbanístico do território, mapeando as principais vulnerabilidades e demandas de aproximadamente 650 (seiscentas e cinquenta) famílias residentes na área de intervenção. O produto final do diagnóstico servirá como insumo obrigatório para o desenvolvimento do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e para as intervenções de engenharia previstas pelo repasse federal decorrente do Termo de Compromisso nº 966245/2024/MCIDADES/CAIXA.

O procedimento licitatório foi estruturado sob a modalidade Concorrência, adotando-se como critério de julgamento o tipo técnica e preço, e prevendo-se a execução indireta do objeto, em regime de empreitada por preço global, conforme consta da documentação técnica e da planilha orçamentária reprogramada, que perfaz o valor estimado de R$ 463.936,99 (quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e trinta e seis reais, noventa e nove centavos).

294

Constam dos autos, dentre outros documentos, Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Mapa de Riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, demonstração de disponibilidade orçamentária, parecer técnico de conformidade emitido pela Controladoria Geral do Município, bem como minuta do edital e seus anexos, necessários à instrução da fase preparatória da contratação.

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 Modalidade Licitatória e do Critério de Julgamento

Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos – SEINFRA optou pela modalidade Concorrência para a seleção da proposta, em conformidade com o artigo 28, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A definição legal de Concorrência, estabelecida no artigo 6º, inciso XXXVIII, do mesmo diploma legal, consagra a modalidade para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços

de engenharia. No presente caso, o objeto licitado envolve a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, enquadrando-se com precisão no artigo 6º, inciso XVIII, alínea 'a' da referida lei, que engloba estudos técnicos, planejamentos e projetos de desenvolvimento urbano e social.

Portanto, o enquadramento do objeto como serviço especial de engenharia intelectual e a consequente adoção da modalidade Concorrência encontram-se em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico vigente.

2.3. Do Critério de Julgamento por Técnica e Preço

A minuta de edital e o Termo de Referência estipulam que o julgamento das propostas dar-se-á pelo critério de **Técnica e Preço**, conforme o artigo 33, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O artigo 36 da Lei de Licitações autoriza a utilização do critério de técnica e preço quando a avaliação da qualidade técnica das propostas for relevante e determinante para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público. O objeto de diagnóstico socioterritorial participativo, balizado pelas diretrizes do Manual do Periferia Viva, reveste-se de alta complexidade metodológica. A qualidade técnica das abordagens fáticas, a capacitação multidisciplinar das equipes em campo (envolvendo assistência social, engenharia e arquitetura), e a capacidade de mobilização popular e mediação de conflitos são fundamentais para assegurar a utilidade e a viabilidade dos produtos a serem desenvolvidos.

Dessa forma, a escolha do critério de julgamento afasta-se da simples concorrência pelo menor preço puro, priorizando legitimamente a qualificação técnica das concorrentes, o que se revela não apenas juridicamente viável, mas altamente recomendável para a segurança do planejamento urbano na localidade da Pedrita.

2.4. Do Regime de Execução Contratual

A minuta do edital define que o regime de execução do contrato será indireto, sob a modalidade de **Empreitada por Preço Global**, em conformidade com o artigo 46, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

296

O regime de empreitada por preço global é recomendado para contratações em que seja possível definir, previamente e com segurança, o escopo, os quantitativos e as especificações dos serviços. No caso em apreço, o Termo de Referência reprogramado estruturou detalhadamente o escopo em produtos mensais de entrega obrigatória (etapa participativa, leitura técnico-comunitária de início e final, planejamento estratégico, arranjo institucional e pactuação da ação tática), com valores específicos e cronograma físico-financeiro definido de forma estanque.

Portanto, a fixação do regime de preço global mostra-se juridicamente adequada, diferenciando-se dos casos de obras em que a imprecisão de quantitativos recomenda o preço unitário.

2.5. Da Instrução da Fase Preparatória

A análise dos autos demonstra que o processo administrativo foi instruído com os documentos essenciais exigidos pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, que rege o planejamento da contratação.

O processo conta com o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhando as alternativas de mercado, o Mapa de Riscos devidamente firmado, o Termo de Referência revisado, o detalhamento do BDI (fixado em 24,11%) e a composição de encargos sociais, atendendo aos preceitos formais de transparência.

Cabe pontuar que as estimativas de preços foram refinadas em nova instrução, alinhando-se aos ditames do artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, por meio de composições de custos unitários referenciadas em tabelas oficiais de preços (EMBASA 06/2025, SINAPI e SBC), suprindo as lacunas formais anteriormente apontadas pelo órgão de controle interno.

2.6. Das Cláusulas de Restrição e Participação (Consórcio e Cooperativa)

A minuta do edital estabelece, em consonância com as diretrizes do Termo de Referência, a admissibilidade da participação de sociedades cooperativas e a vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio.

O artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a regra da ampla participação, conferindo caráter discricionário e motivado à vedação de consórcios. A justificativa técnica apresentada nos autos demonstra que o escopo da prestação de serviços possui características compactas e

297

integradas, inexistindo complexidade que demande a fusão de capacidades de grandes conglomerados. Como há farta oferta de prestadores individuais no mercado regional, a vedação aos consórcios mostra-se razoável, não se vislumbrando restrição indevida à competitividade do certame.

De igual modo, a admissão das cooperativas está em perfeita consonância com o artigo 16 da nova Lei de Licitações, permitindo a participação de arranjos profissionais multidisciplinares adequados à atuação social exigida pelo projeto.

2.6. Da Compatibilidade dos Prazos e da Regularidade Orçamentária

No tocante aos prazos estipulados, o Termo de Referência fixa o prazo de execução técnica do objeto em 6 (seis) meses, enquanto a vigência contratual está projetada para 8 (oito) meses. Essa sistemática de planejamento temporal é juridicamente hígida e prudente. O lapso de 2 (dois) meses adicionais de vigência contratual destina-se a garantir tempo hábil para os trâmites administrativos de verificação de conformidade dos produtos entregues, liquidação da despesa, emissão do termo de recebimento definitivo e encerramento administrativo do convênio.

Quanto ao planejamento orçamentário, a dotação de custos está em consonância com o artigo 150 e seguintes do regramento municipal e as normas de finanças públicas. A despesa reprogramada para o montante global de R$ 463.936,99 encontra-se perfeitamente coberta pela dotação orçamentária reservada na Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, contando com a aprovação inicial da dotação de R$ 446.200,01 e o regular reforço orçamentário decorrente da Solicitação de Despesa de Reforço nº 223, no valor de R$ 17.736,98.

Portanto, resta plenamente atestada a conformidade orçamentária prévia para a abertura da fase externa competitiva.

2.7. Das Exigências de Qualificação Técnica

No tocante às exigências de qualificação técnica, verifica-se que os requisitos previstos no instrumento convocatório guardam relação com a natureza especializada do objeto, especialmente diante da necessidade de equipe multidisciplinar apta à execução das atividades de diagnóstico socioterritorial participativo.

298

Ressalte-se, contudo, que a definição dos profissionais exigidos, das experiências mínimas, dos atestados de capacidade técnica e da pertinência das áreas de formação indicadas constitui matéria de natureza eminentemente técnica, cuja responsabilidade recai sobre a Secretaria demandante, a quem compete assegurar a proporcionalidade, a pertinência e a compatibilidade dos requisitos com o objeto licitado, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, recomenda-se que a área técnica mantenha nos autos a devida motivação quanto às exigências de qualificação técnica estabelecidas, de modo a afastar eventual interpretação de restrição indevida à competitividade do certame.

2.8. Da Necessidade de Saneamento de Erro Material

Não obstante a regularidade geral da instrução processual, verifica-se a existência de erro material que demanda correção antes da publicação do certame.

Observa-se que o Termo de Referência, bem como a Cláusula Décima Sétima, subitem 17.1 da minuta de edital, e a correspondente Cláusula Quarta, subitem 4.1 da minuta contratual, adotam redação típica de contratações destinadas ao fornecimento de bens, prevendo que "os bens serão recebidos provisoriamente, de forma sumária, no ato da entrega, juntamente com a nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente".

Todavia, o objeto da presente contratação consiste na prestação de serviços técnicos especializados voltados à elaboração de diagnóstico socioterritorial participativo, abrangendo atividades de levantamento de dados, mobilização comunitária, realização de oficinas, consolidação de informações e entrega de relatórios técnicos, inexistindo fornecimento de bens ou materiais à Administração.

Constata-se, portanto, incompatibilidade entre a redação atualmente constante dos documentos que instruem o certame e a natureza efetiva do objeto licitado, circunstância que evidencia a necessidade de adequação dos instrumentos convocatórios e contratuais.

Dessa forma, recomenda-se à área técnica e à Comissão de Contratação a revisão do Termo de Referência, da minuta de edital e da minuta contratual, promovendo a substituição das referências ao recebimento de bens por disposições compatíveis com a dinâmica de execução dos serviços contratados, prevendo-se o recebimento provisório e definitivo dos produtos, etapas e relatórios

299

técnicos entregues pela futura contratada, nos termos do cronograma de execução estabelecido para a contratação.

Trata-se de ajuste de natureza meramente formal, que não compromete a viabilidade jurídica do certame, mas cuja correção se mostra necessária para assegurar a coerência interna dos documentos licitatórios, a adequada execução contratual e a observância dos princípios da segurança jurídica e da clareza dos atos administrativos.

2.9. Do Prazo de Publicidade do Edital

Por fim, cabe alertar a comissão responsável pela condução do certame quanto ao prazo de publicidade do edital.

Sendo o critério de julgamento escolhido o de Técnica e Preço, aplica-se imperativamente o disposto no artigo 55, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021. Assim, o prazo mínimo para a apresentação das propostas e documentos de habilitação pelas licitantes deverá ser de 35 (trinta e cinco) dias úteis, contados da data de divulgação e publicação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município, sob pena de nulidade por afronta aos prazos legais de publicidade e isonomia.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, e nos limites da análise estritamente jurídica, sem adentrar em aspectos de natureza técnica, operacional ou de conveniência administrativa, opina esta Procuradoria pela **APROVAÇÃO DA MINUTA DO EDITAL** E DE SEUS ANEXOS, por não vislumbrar óbices jurídicos ao prosseguimento do procedimento licitatório destinado à contratação de empresa especializada para elaboração de diagnóstico socioterritorial participativo no âmbito do Programa Periferia Viva, desde que observadas as recomendações consignadas nesta manifestação.

É o parecer.

Lauro de Freitas (BA), 19 de junho de 2026.

JARBAS MAGALHÃES
Procurador Geral do Município

200