PARECER JURÍDICO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta consultoria jurídica, através do Memorando 154.253/2025 (1doc), em conformidade com a orientação determinada pelo Decreto nº 6.693, de 21 de fevereiro de 2022, e as medidas adotadas pelo Decreto nº 7.973/2025, ambos do Município de Aracaju, na qual se requer análise da legalidade do Procedimento Licitatório, cujo objeto é: *"Elaboração de Projetos de Urbanização e Infraestrutura das Avenidas Jornalista Juarez Conrado Dantas, Vasco da Gama e Alexandre Alcino, no trecho entre a Rua SD. Valfredo Carlos Amaral e Avenida João Amazonas, no Município de Aracaju/SE"*.

Consta incluso aos autos, no que é pertinente a esta análise Ficha Técnica, Estudos Técnicos Preliminares – ETP (justificativa da contratação – Competência da EMURB perante a Administração Direta vinculada-SEMINFRA), Termo de Referência e seus anexos, Orçamento, Matriz de Risco, Mapa de localização Declaração de Impacto orçamentário, Dotação, Memo autorizativo do procedimento licitatório pela Presidência(Memo 001/2026), Minuta do Instrumento Convocatório com seus Anexos e Minuta do Contrato.

Antes de adentrarmos ao mérito do presente pleito, vale fazer alguns esclarecimentos a respeito do processo licitatório no âmbito da Administração Pública, principalmente quanto a necessidade de manifestação jurídica nos pleitos licitatórios, cujo o escopo é de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme dicção estampada pela Nova Norma Geral de licitações(sucessora da Lei 8.666/93), que em seu artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), *define*:

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

Partindo-se dessa premissa, o controle prévio de legalidade pela Assessoria jurídica, no âmbito da Administração Pública, direta ou indireta, 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/expertise 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 da Administração, 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*:

Assinado por 2 pessoas: FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA e LUCIANA CÂNDIDA DEDA CHAGAS DE MELO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/AE58-5C80-A4FA-8788 e informe o código AE58-5C80-A4FA-8788

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, em se tratando a EMURB de uma Empresa Pública, e portanto, integrante da Administração Indireta Municipal, é importante salientar que os procedimentos licitatórios por ela aplicado desde 1º de julho de 2018, devem ser compatíveis com a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e não mais regidas sob a norma geral de licitações, atualmente instituída pela Lei n. 14.133/2021, que somente "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" .

Com a edição desta lei para as estatais, regulamentou-se diversos aspectos relacionados às empresas públicas e sociedades de economia mista no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Vale dizer, toda empresa estatal passa a se submeter ao regime implantado pela Lei nº 13.303/2016. A lei estabeleceu o estatuto jurídico das empresas estatais, disciplinando vários aspectos da sua existência, inclusive o processo licitatório aplicável às empresas estatais para seleção de seus contratados.

Portanto, o papel da norma geral de licitação para as estatais, agora é o instituído pela lei 13.303/16 seguindo inclusive em seu procedimento, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência com base no art. 37 da Constituição Federal e reafirmados pelo art. 31 da Lei 13.303/16.

Cumpre-nos ressaltar ainda, que no âmbito desta Empresa Pública Municipal, constam como elementos norteadores dos Procedimentos licitatórios, por força do que restou disciplinado no art. 40 da Lei 13.303/2016, o seu próprio Regulamento de Licitações e Contratos aprovado pelo Conselho Administrativo através da Resolução 040/2018, publicada no Diário Oficial do Município de Aracaju, em 06 de agosto de 2018, além de subsidiariamente os regulamentos aprovados no âmbito do Município de Aracaju, através dos Decretos Municipais nº 7.177/2023 e do Decreto nº 7.178/2023, que poderão ser utilizados naquilo que não conflitar com o disposto na Lei (Federal) nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e no seu respectivo regulamento interno.

Pois bem, no que se refere a modalidade licitatória ora em análise, vale destacar que a Lei 13.303/2016, em seu art. 32, IV, trouxe como diretriz das licitações e dos contratos das empresas estatais a "adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Com a revogação da Lei nº 10.520/2002, o artigo 32, inciso IV, da Lei nº 13.303/2016, que estabelece a adoção preferencial do pregão como modalidade de licitação para empresas estatais, deve ser interpretado à luz da Lei nº 14.133/2021, a qual passou a disciplinar essa modalidade licitatória a partir de 1º de janeiro de 2024.

Coerente com essa previsão pela Lei Federal, com vistas ao artigo 3º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMURB, prevê as seguintes formas para os procedimentos licitatórios, o qual, igualmente, se torna imprescindível a citação:

Art. 3º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica e, excepcionalmente, sob a forma presencial.

Assinado por 2 pessoas: FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA e LUCIANA CÂNDIDA DEDA CHAGAS DE MELO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/AE58-5C80-A4FA-8788 e informe o código AE58-5C80-A4FA-8788

Perlustrando os autos do procedimento, com vistas aos documentos que compõe a instrução do processo de contratação *sub* analise, anexo ao Memorando 154.253/2025 *(1doc)*, verifica-se da Ficha técnica, que além das informações acerca do objeto licitado e justificativas pertinentes às documentações produzidas, com fins de consubstanciar a escolha pelo setor técnico responsável quanto ao procedimento licitatório aplicável, encontraram-se presentes também o Estudo Técnico Preliminar(ETP), Termo de Referência, Planilha Orçamentária, Matriz de Risco, Dotação entre outros, os quais por tratarem de elementos especificamente técnicos, com cunho de atender as demandas da Administração Pública, 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 13.303/2016, e do Regulamento de Licitação da EMURB, bem como também com as devidas atualizações antes da publicação do referido Edital.

Nesse ponto, abre-se o parêntese geral, recomendando que todos os documentos que integram o presente processo licitatório, incluindo os documentos técnicos e anexos, as minutas, os atos, etc, devem se encontrar em obediência a todo regramento (em forma e conteúdo) dado pela Lei 13.303/2016, do Regulamento de Licitação da EMURB (incluindo decretos, resoluções, instruções, circulares, etc (aplicadas ao procedimento escolhido), demais normas federais e estadual e municipal se houver, os quais incluem sustentabilidade e/ou desenvolvimento nacional sustentável, levantamento de mercado, atualizações, planejamento e revisões, parte orçamentária/financeira, eficiência, e análise de riscos, o que é de responsabilidade dos servidores a quem competiu/compete cada atribuição para a confecção dos mesmos.

Especificamente quanto aos aspectos jurídicos relativos ao 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 modo de disputa, como sendo o regime de execução de **empreitada por preço unitário**, como também o critério de julgamento como sendo o de **menor preço**, e o modo disputa **fechado**, cumprindo assim a imposição legal delineada pela Lei 13.303/2016 em razão do certame definido pelas especificidades técnicas do objeto.

Outro aspecto jurídico relevante a ser apreciado é a questão da adoção da forma presencial, sendo esta uma excepcionalidade tratada pelo Regulamento de licitações da EMURB(Art. 3º do Regulamento de licitação), razão pela qual, recomendamos atenção ao setor técnico /ou a Comissão Especial de Licitações, para assegurar-se quanto a justificativa da escolha.

Entrementes, 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 especialmente recomendadas pela Lei 13.303/2016 e Resolução da EMURB nº 40/2018, devendo-se assegurar inclusive pelo uso de modelo padrão comumente utilizado por esta Empresa/Municipalidade, cabendo-nos registrar, o devido comprometimento da área técnica responsável pela sua revisão/alteração antes da publicação.

Com vistas as Minutas apresentadas, é possível notar o cuidado do setor técnico quanto ao atendimento de recomendações anteriores da PROJUR/EMURB no sentido de inclusão do termo *"ou em dispositivos de normas que vierem a substituí-los",* nos tópicos que mencionam artigos da Lei 13.303/2016 e que reportam dispositivos da antiga Lei geral de Licitações, Lei 8.666/93 e 10.520/02, revogadas pela Lei 14.133/2021.

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 de licitações pertinente ao órgão Contratante, 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 reiterar 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 13.303/2016, o seu próprio Regulamento de Licitações

Assinado por 2 pessoas: FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA e LUCIANA CÂNDIDA DEDA CHAGAS DE MELO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/AE58-5C80-A4FA-8788 e informe o código AE58-5C80-A4FA-8788

e Contratos aprovado pelo Conselho Administrativo através da Resolução 040/2018, publicada no Diário Oficial do Município de Aracaju, em 06 de agosto de 2018, além de subsidiariamente os regulamentos aprovados no âmbito do Município de Aracaju, através dos Decretos Municipais nº 7.177/2023 e do Decreto nº 7.178/2023, que poderão ser utilizados naquilo que não conflitar com o disposto na Lei (Federal) nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e no seu respectivos regulamento interno, 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.

Por fim, 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, bem como também a certificação e alinhamento com a área técnica acerca do correto preenchimento das Minutas quanto aos itens dispostos na Ficha Técnica (regime, execução, disputa e prazos), tudo antes da publicização do Edital, é que sob o ponto de vista estritamente jurídico, não tendo o condão de chancelar 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, 23 de janeiro de 2026

Fabrício 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 _____ 2026

Luciana Cândida Déda Chagas de Melo
Procuradora EMURB

Assinado por 2 pessoas: FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA e LUCIANA CÂNDIDA DEDA CHAGAS DE MELO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/AE58-5C80-A4FA-8788 e informe o código AE58-5C80-A4FA-8788

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: AE58-5C80-A4FA-8788

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

FABRICIO DANTAS FREIRE LIMA (CPF 661.XXX.XXX-91) em 23/01/2026 09:39:44 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 23/01/2026 11:17:43 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/AE58-5C80-A4FA-8788