

PARECER JURÍDICO

REF. PROCESSO LICITATÓRIO Nº 009/2025
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 001/2025
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E CONTROLE URBANO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA.** CONTROLE E ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO LICITATÓRIO. ATENDIMENTO AO ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 0117/2024.

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe o art. 53, § 1º, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2021, incumbe à Assessoria Jurídica promover o controle e análise prévia da legalidade da contratação, conforme disposição legal a seguir:

“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.”

Logo, o parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe a esta Assessoria Jurídica – responsável pela Comissão de Licitação e Contratação – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentir, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, a respeito de valores e quantitativos, em razão de carecer de competência para tal, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor da pasta.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.

II – DO RELATÓRIO

A Assessoria Jurídica da Comissão de Licitação e Contratação, foi provocada através do Sr. Agente de Contratação, Tarcísio Miguel Moura de Andrade Freitas, a emitir parecer prévio acerca da conclusão da fase preparatória do Processo Licitatório nº 009/2025, modalidade Concorrência Eletrônica nº 001/2025, tendo como objeto: **Contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de retomada da Creche Pro Infância tipo 1 localizada na sede do Município de Xexéu PE**, modo de disputa ABERTO, em face da solicitação da Secretaria Municipal demandante, por meio de Comunicação Interna, anexa aos autos.

Portanto, vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o processo em referência para análise e parecer sobre a regularidade dos atos praticados durante a fase preparatória deste certame. Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos: DFD emitido pelo Setor Demandante, Termo de Referência/TR, Estudo Técnico Preliminar/ETP (mesmo podendo ser dispensada sua realização, conforme Art. 18, § 3º da Lei nº 14.133/2021), cotação de preços, planilhas orçamentárias, termo de abertura e autuação, Minuta do Edital e seus anexos, etc, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise desta procuradoria.

É o sucinto relatório.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, incumbe a essa assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Evidencia-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal, a regularidade para realização da fase interna preparatória do Processo Licitatório nº 009/2025, modalidade Concorrência Eletrônica nº 001/2025, tendo como objeto: **Contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de retomada da Creche Pro Infância tipo 1 localizada na sede do Município de Xexéu PE**.

A presente manifestação jurídica 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).

“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:

III - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

IV - 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.”



Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelece as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

“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 justificativa 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 ea boa execução contratual;

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

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, a portaria de designação da Agente de Contatação/Pregoeira e da equipe de apoio, a minuta do Edital, etc.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor global, atende o que determina o art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:[...]”

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

a) menor preço;”

A concorrência eletrônica visa, basicamente, aumentar a quantidade de participantes e baratear o processo licitatório, uma vez que este depende de tempo e recursos do orçamento público. Permite, ainda, a ampliação da disputa, com a participação de maior número de empresas, de diversos estados, uma vez que é dispensável a presença dos licitantes no local.

Considera-se, também, a Concorrência Eletrônica como uma modalidade mais ágil e transparente, possibilitando uma negociação eficaz entre os licitantes, permitindo, ainda, a simplificação das etapas burocráticas que tornavam vagarosa a contratação, tornando o processo final mais eficiente e menos custoso para a Administração Pública.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, a Concorrência Eletrônica, ao amparo da Lei nº 14.133/2021, haja vista, tratar-se de **contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia** (art. 6º, XXXVIII da Lei nº 14.133/2021).

Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para a realização do certame partiu de autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade da aquisição dos bens, e a justificativa da formação do preço, além disso, resta demonstrado a viabilidade orçamentária para a realização do certame.

A presente licitação será realizada com INVERSÃO DE FASES, permitida no Art. 17, §1º da Lei nº 14.133/2021, devendo a habilitação dos licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances, em busca da melhor prestação dos serviços que compõem o objeto deste certame. A justificativa para implementação da inversão de fases, terá como benefícios a verificação prévia da qualificação técnica, da experiência e da

qualidade dos serviços prestados pelos licitantes, em busca de atender aos parâmetros mínimos de qualidade definidos no Projeto Básico, na tentativa de evitar a mácula no preço com a realização da disputa de lances antes do julgamento da capacidade de execução do objeto. Assim, a disputa ocorrerá após a análise da habilitação dos licitantes, sendo o menor preço o critério decisivo na escolha da melhor proposta para a administração, conforme previsto no Art. 17, §1º da Lei nº 14.133/2021.

IV - DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo seus respectivos anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

“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.”

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a Concorrência em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de **“bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”**, atendendo o disposto no art. 6º, XXXVIII da Lei nº 14.133/2021.

V - DA MINUTA DO CONTRATO

Observa-se, por se tratar de prestação de serviços com prazo de execução definido **de forma contínua, a ser entregue parceladamente conforme cronograma físico-financeiro**, de acordo com a necessidade da Contratante, estabelecida no Termo de Referência, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro, entre outros.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante

vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.”

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas exigidas, devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública, bem como não se enquadrando como contratação de alto valor.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital e da minuta do contrato, em que

são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21, para início e validade do certame. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

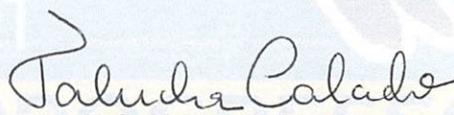
VI - DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e a conveniência da prática do ato administrativo, opina-se pelo prosseguimento do feito. Por fim, **a minuta do Edital e seus anexos trazidos para os autos para análise foi elaborada com observância dos requisitos legais e está apta a ser utilizada à sua formalização.**

Abstêm-se esta Assessoria Jurídica e a Pregoeira, de apreciar valores e quantitativos, por carecer de tal competência, segundo atribuições legais atribuídas à estas funções no certame licitatório.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Xexéu/PE, 26 de Fevereiro de 2025.


Dra. Talucha Lins Calado
Assessora Jurídica
OAB/PE nº 25.939