



PARECER JURÍDICO
INICIAL

Processo administrativo nº 2025-4NMMJ

Concorrência n. 002/2025

Critério de julgamento: menor preço global

Objeto: “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA QUE EXECUTARÁ OBRA DE PAVIMENTAÇÃO COM MASSA ASFÁLTICA NA RUA ENÓI MACEDO, CENTRO, NO MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA/ES, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E MÃO DE OBRA”

Pedido realizado pela:

Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos

RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Procuradoria o presente processo, tendo em vista a deflagração do certame licitatório, na modalidade de Concorrência, visando o cumprimento do objeto “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA QUE EXECUTARÁ OBRA DE PAVIMENTAÇÃO COM MASSA ASFÁLTICA NA RUA ENÓI MACEDO, CENTRO, NO MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA/ES, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E MÃO DE OBRA”, com justificativa apresentada conforme exigência legal.

Consta o processo instruído de edital de licitação, definição do objeto com descrição técnica adequada, estudo técnico preliminar, termo de referência, condições e exigências de habilitação e os critérios de aceitação das propostas,



cópia do ato de designação da Comissão de Licitação, minuta do instrumento convocatório para tal desiderato, autorização do Ordenador de despesas e autoridade superior competente e dotação orçamentária, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro.

Relatado o pleito e apontando os documentos juntados, passamos ao parecer inicial.

FUNDAMENTAÇÃO

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:

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 em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.



Em relação a esses eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. De fato, 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**. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, 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 discricionariedade 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 eventual correção.



O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de **responsabilidade exclusiva da Administração**. O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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 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 compõem 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, com pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, e a minuta do Edital.

Desta forma é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, pois presente a pesquisa mercadológica através de detalhado nas Planilhas e Cronograma como descrito no item 1.3 da cláusula 1 do Edital, descumprindo pois o inc. IV do art. 18 Da Lei 14.133/21 merecendo atenção a tal fato para atender as exigências mínimas legais.



Nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta demonstrada a necessidade e interesse público, tendo em vista que a aquisição constitui-se necessidade comum, onde o objeto da contratação atenderá a demanda da Administração.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a faculdade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Do Estudo Técnico Preliminar - ETP

Quanto ao estudo técnico preliminar, insta esclarecer que este trata-se do estudo inicial que transforma a ideia do gestor em uma solução prática para o ente público, nele se discute e alcança o interesse público, e se demonstra a viabilidade técnica, financeira e funcional da contratação pretendida, o ETP deve ser realizado pela equipe da Secretaria querelante, a qual demonstrará em suas linhas a formatação do serviço a ser prestado e em conjunto com as diversas equipes técnicas do município, financeiro, cotações, engenharia, trará a lume a viabilidade da proposta e concretização do ato em si.



Destaca o fato de que o ETP este deve possuir os seguintes elementos: **descrição de necessidade, área requisitante, descrição dos requisitos da contratação, levantamento de mercado/cotação, descrição da solução, estimativa das quantidades a serem contratadas, estimativa de valor da contratação, justificativa para o parcelamento ou não da solução, contratações correlatadas e/ou interdependentes, alinhamento entre a contratação e o planejamento, benefícios a serem alcançados com a contratação, providências a serem adotadas, possíveis impactos ambientais, declaração de viabilidade.**

A análise do ETP nos traz o fato de que houve o levantamento de mercado/cotação e estimativa de preço constante do ponto 4, encontrando-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, já descrito acima.

Destaca os termos do § 2º do art. 18 que prevê a necessidade de cumprimento dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e de justificativa em caso de descumprimento, veja:

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

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.

Da Minuta do Edital

Conforme já informado acima, 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 três 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 relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e às regras gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

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;

Portanto, a minuta do contrato deve encontrar-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto no inciso XXXVIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.



Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço global”, do mesmo modo, mostra-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador.

Destaco ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Órgão Oficial, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalto também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Em suma, da análise da minuta, verifico que o edital, em geral, está de acordo com os dispositivos legais cabíveis.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo,

Como entende esta assessoria, salvo melhor juízo.

Atílio Vivacqua/ES, 08 de abril de 2025.

ANDRÉ LUIZ DE BARROS ALVES
Procurador Municipal
Matricula 160533
OAB ES 10407

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

ANDRÉ LUIZ DE BARROS ALVES

PROCURADOR

PGM/PROCM - PGM - PMAV

assinado em 08/04/2025 08:44:26 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 08/04/2025 08:44:26 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por ANDRÉ LUIZ DE BARROS ALVES (PROCURADOR - PGM/PROCM - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-N0B9PC>