

PARECER JURÍDICO

|                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Processo nº                                                                                                                                                                                                            | 168/2025 – pregão eletrônico/SRP 044/2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Objeto:                                                                                                                                                                                                                | Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para fornecimento e instalações de vidros e aquisição de madeira serrada (ripão, ripa e vigotas) para atender as demandas solicitadas pelas unidades e fundos deste município, tais como, Prefeitura Municipal de Tocantinópolis, Fundo de Assistência Social, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Educação, Fundo Municipal do Meio Ambiente e demais Secretarias deste município |
| EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. <b>POSSIBILIDADE E PROSSEGUIMENTO. RECOMENDAÇÕES FORMAIS COMO PREVENÇÃO.</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

**I – RELATÓRIO INICIAL:**

Os autos chegaram a Assessoria Jurídica para o atendimento do Art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, na qual se requer análise jurídica do procedimento de pregão eletrônico para registro de preços.

Conforme artigo 17 da Lei 14.133/21, cabe a administração cumprir as fases da licitação:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

**I - preparatória;**

**II - de divulgação do edital de licitação;**

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Na fase preparatória, foram encaminhados para análise os seguintes documentos:

**Documento de formalização de demanda** – atendimento ao art. 18, I, Lei 14.133/21

**Autorização para a realização do procedimento;**

**Planilha de cotações de preço /mapa** - atendimento ao art. 18, IV e 23º, Lei 14.133/21

**Estudo técnico preliminar** - atendimento ao art. 18, I, Lei 14.133/21

**Autuação pela equipe** (documentos formais da constituição) – atendimento ao Art. 8 18, Caput, Lei 14.133/21

**Declarações de orçamento e disponibilidade financeira** - atendimento ao Art. 18, Caput, Lei 14.133/21

**Termo de referência** - atendimento ao art. 18, II, Lei 14.133/21

**Despacho para encaminhamento ao setor jurídico e controle interno** – Art. 11, § único, 169, II, e 53, Lei 14.133/21

**Minuta do edital e anexos** - atendimento ao art. 18, V, Lei 14.133/21;

Atendidos os requisitos do artigo 17 e 18 da Lei de Licitações, passaremos a análise técnica.

**II - FINALIDADE DO PARECER JURÍDICO:**

#### PARECER JURÍDICO

De início, deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão, 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 levados 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, financeira, mercadológica ou de conveniência e oportunidade**.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao **detalhamento do objeto da contratação, quantitativos, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado**, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros *técnicos objetivos*, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária do gestor, cuja decisão deve ser motivada nos autos, de acordo com o critério escolhido.

Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente *opinativa* e, por tal motivo, as orientações apresentadas *não se tornam vinculantes* para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém *não vinculante*.

Por fim, este parecer **não adentrará nas análises de regularidade de cotações de mercado**, por não ser atribuição do órgão jurídico verificar ou atestar sua regularidade, tarefa cabível ao setor competente e autoridade administrativa, incluindo a discricionariedade do setor competente de realizar as cotações nas formas previstas na lei de licitações, a qual não compete ao jurídico, determinar.

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, sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e buscar orientação jurídica *antes* da prática do ato, visando sua correção e prevenção. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação, vide Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.

Finalmente, deve-se salientar que o parecer jurídico **não é um ATESTE de validade do processo**, mas sim, a mera análise dos requisitos legais e o devido enquadramento da legislação.

PARECER JURÍDICO

### III – FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE JURÍDICA DOS DOCUMENTOS ENVIADOS:

#### Da Fase preparatória e seus elementos:

Conforme ensina a melhor doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres, “a chamada fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e também deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, que podem interferir na contratação”, conforme disciplina o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública.

Observo que a fase preparatória está devidamente formalizada, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, que é a aquisição dos produtos/itens por meio de **pregão eletrônico com registro de preço**.

#### Estudo Técnico Preliminar:

Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento de planejamento administrativo, cuja análise e inteiro teor transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da *primeira etapa do planejamento de uma contratação*. Consoante a doutrina de Marçal Justen Filho, *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas*.

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP.

Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 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.

No presente caso, encontramos os requisitos mínimos necessários previstos no artigo 18, 1º da Lei 14.133/21. Sobre o conteúdo do ETP, **não compete** a esta assessoria qualquer análise meritória, mas sim, verificar se os requisitos estão preenchidos.

#### Termo de referência:

O TR é necessário para a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, devendo conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante do orçamento detalhado, tendo por base os preços praticados no mercado.

#### **PARECER JURÍDICO**

O termo referencial apresentado atende os requisitos mínimos previstos no art. 6, XXIII, da Lei 14.133/21 relacionados e específicos ao objeto da licitação.

#### **Da Minuta do Edital**

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.**

Como se trata de registro de preços, o edital precisa ainda seguir as regras do artigo 82:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
  - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
  - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
  - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
  - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Analisando o **Preâmbulo da Minuta do Edital** verificou-se que este atende as exigências dos dispositivos, pois informa com clareza e objetividade os órgãos contratantes, dados do recebimento das propostas, início da sessão, **plataforma que será realizado o pregão**, modelo de disputa, objeto, órgãos contratantes, regime de execução, o critério de julgamento e valor estimado, tudo de forma clara e objetiva.

Prosseguindo, a minuta relaciona a forma de credenciamento, condições gerais para participação do Pregão e impedimentos, forma de apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, o preenchimento da proposta, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação dos lances e, da aceitação da proposta vencedora.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas **empresas licitantes**, conforme previsão no art. 25, 62 a 70 da Lei 14.133/2021 (habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e documentos complementares).

PARECER JURÍDICO

A minuta também traz as orientações para a impugnação do ato convocatório, prazos e formas de envio, como também da fase de recursos, contendo ainda as formas e critérios para os atos de impugnação e recursos aos licitantes.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente na Minuta do Contrato, que trata das sanções administrativas.

Traz como anexos, além da ata de registro de preços, os modelos de preenchimento de propostas, e as principais declarações necessárias e específicas ao procedimento de contratação.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, e desprovido de formalismo rigoroso e exagerado, estão presentes os requisitos necessários pelos artigos 25 e 82 da Lei 14.133/2021, **que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.**

IV- CONCLUSÃO DA ANÁLISE:

**ANTE O EXPOSTO**, e nos limites da análise jurídica previstos no art. 53 da Lei 14.133/21, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, manifestamos que os documentos encaminhados **atendem as exigências contidas na lei federal nº 14.133/2021.**

**-RECOMENDAÇÕES –**

Com fito de alerta, mesmo que nestes autos já sejam perceptíveis e em grande parte cumpridos, segue com **recomendações.**

**RECOMENDA-SE**, caso confirme a contratação, que se proceda à publicação do respectivo *extrato de contratação* e ratificação pela autoridade competente no Diário do Município, alimentando as principais informações no site oficial da Prefeitura, cumprindo o princípio da legalidade e transparência, bem como a publicação do edital e seus anexos no PNCP e nos **diários obrigatórios**;

**RECOMENDA-SE** que seja dada atenção especial às certidões de regularidades e toda a documentação necessária exigidos pela lei de licitações.

**RECOMENDA-SE** a publicação do presente procedimento e seus atos indispensáveis no sistema SICAP-LCO, cumprindo os prazos e fases, conforme determina a IN 003/2024 – TCE PLENO, sob pena de aplicação de multa aos responsáveis.

**RECOMENDA-SE** a formalização de **ATA DE REGISTRO DE PREÇOS** para cada órgão participante, assim como o instrumento de formalização contatual, quando for o caso.

S.M.J., É o parecer, remeto à apreciação do órgão solicitante para análise e deliberação.

Tocantinópolis, 14 de novembro de 2025.



LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA  
OAB/TO 2135.B