

Processo nº	066/2025– pregão eletrônico
Solicitante:	Prefeitura e Fundos Municipais
Objeto:	Contratação de pessoas jurídicas para o fornecimento de materiais de construção, destinados as necessidades da Prefeitura, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e demais Fundos Municipais deste município, para execução dos serviços de manutenção e execução de obras públicas financiadas com recursos próprios.
	EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES FORMAIS COMO PREVENÇÃO.

I – RELATÓRIO INICIAL:

Os autos chegaram a Assessoria Jurídica para o atendimento do Art. 53 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:

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

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

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. 18, Caput, Lei 14.133/21

Despacho para verificação de disponibilidade orçamentaria - atendimento ao Art. 18, Caput, Lei 14.133/21

Declaração conjunta 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, I, 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:

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.

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 por meio de pregão eletrônico com registro de preço.

Estudo Técnico Preliminar:

Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento **eminente técnico**, cuja análise 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, após análise do documento, **constatamos a presença dos seguintes itens obrigatórios** no ETP:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

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;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Sobre o conteúdo do ETP, não compete a esta assessoria qualquer análise, mas sim, verificar se os requisitos estão preenchidos.

No presente caso, encontramos os requisitos necessários previstos no artigo 18, 1º da Lei 14.133/21.

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.

Em análise, verifica-se que o **termo de referência** elaborado contém os seguintes itens:

Órgãos participantes

Quantitativos e valores especificados

Fundamentação e justificativa da contratação

Estimativa da contratação

Vigência, prorrogação, requisitos da contratação e subcontratação

Resultados pretendidos, gestão e fiscalização

Pagamento, previsão orçamentaria, local e forma de entrega

Obrigações, sanções e extinção

O termo referencial apresentado atende os requisitos 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;

ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL

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).

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, modelo 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 e exigidos pelo artigo 25 e 82 da Lei no. 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**, a regularidade dos atos atinentes a instrução da fase preparatória, e posteriormente, dar seguimento à fase externa, consoante artigo 17, Lei 14.133/21, com a publicação do edital e seus anexos.

-RECOMENDAÇÕES -

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

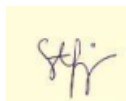
RECOMENDA-SE, caso confirme a contratação, que se proceda à publicação do respectivo extrato de contratação e ratificação pela autoridade competente no Diário do Município, alimentando as principais informações no site oficial da Prefeitura, cumprindo o princípio da legalidade e transparência, bem como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

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

Tocantinópolis, 25 de abril de 2025.



Stéfany Cristina da Silva

Assessoria Jurídica

OAB/TO 6019

Hélio Onório da Silva Junior

Assessor Jurídico