

SUPERVISÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATO

Processo Administrativo nº 1.626/2025
A Procuradoria Jurídica

Senhor Procurador Jurídico,

Para fins de abertura do Processo Licitatório, na modalidade Concorrência nº 006/2025, determinar a análise da Minuta do Referido instrumento e seus anexos, conforme dispõe o art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Pedimos vênica para solicitar a referida análise e posterior Parecer Jurídico.

Sendo o que tínhamos para o momento.

Atenciosamente,

Maracaju/MS, 28 de março de 2025.



PEDRO HENRIQUE PEREIRA BARROS
Supervisor de Licitação e Contrato
Portaria nº 27/2025



PROCURADORIA JURÍDICA

À SUPERVISÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATO

PROCESSO ADMINISTRATIVO - AUTOS Nº 1.626/2025

Concorrência Eletrônica nº 006/2025 – Critério Menor Preço

Unidade Solicitante: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo

Objeto: Reforma e Ampliação de Unidade de Saúde da Família (USF)

Sr. Supervisor:

1 – RELATÓRIO

Cuida-se de parecer em atenção ao despacho de fls. 172, acerca do processo administrativo em apreço, o qual tem por finalidade a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA COMPREENDENDO A REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA (USF), conforme demanda, para atender a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, mediante licitação pública, na modalidade Concorrência, em sua forma eletrônica, observadas a justificativa e especificações constantes do Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 014/2025, do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR).

Cumprе salientar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Constam nos autos os seguintes documentos de relevância jurídica para a análise:

- Solicitação da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (DFD nº 014/25 de fls. 02-06);
- Cópia da Portaria nº 235/24, de nomeação de servidores p/ atuarem como fiscais (fls. 07-12);
- Cópia da Portaria nº 469/24, que designa o Agente de Contratação (fls. 13);
- Cópia da Portaria nº 470/24, que designa a Comissão de Contratação (fls. 14);
- Cópia da Portaria nº 471/24, que designa a Equipe de Apoio (fls. 15);



PROCURADORIA JURÍDICA

- Cópia da Portaria nº 472/24, que designa o Pregoeiro (fls. 16);
- Certidão de Classificação do objeto (fls. 20);
- Justificativa da escolha dos fornecedores p/ fins de pesquisa de mercado (fls. 21);
- Documentação técnica/orçamentária referente ao objeto (fls. 22-64);
- Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 66-88);
- Autorização para continuidade do processo administrativo de contratação (fls. 88);
- Termo de Referência (fls. 89-104);
- Justificativa de não utilização de minutas padronizadas (fls. 105);
- Quadro demonstrativo e Análise crítica dos preços (fls. 106-107);
- Declaração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários (fls. 109);
- Dotação orçamentária (fls. 111);
- Parecer Técnico de Aprovação expedido pela Coordenadoria de Vigilância Sanitária (fls. 116-117);
- Licença Prévia emitida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (fls. 118-119);
- Minuta do Edital e seus anexos: I - Termo de Referência; II - Modelo de proposta de preços; III - Projeto/Memorial Descritivo; IV - BDI; V - Cronograma Físico-Financeiro; VI - Planilha orçamentária; e VII - Minuta de Contrato Administrativo. (fls. 121-171).

Os autos, após tramitarem as fases necessárias, foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para a análise prévia quanto ao atendimento dos requisitos exigidos na legislação federal e municipal pertinente.

É o relatório.

2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2.1. Do Parecer Jurídico – Finalidade e Abrangência

Preliminarmente, cumpre registrar que, a manifestação aqui formulada circunscreve-se aos aspectos legais inerentes ao processo submetido a exame, não cabendo a este órgão jurídico adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, bem como no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.



PROCURADORIA JURÍDICA

Este parecer tem o escopo de assistir à municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento licitatório.

Trata-se de orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as manifestações exaradas não vinculam o gestor, o qual pode, justificadamente, adotar orientação contrária ou diversa da emanada pelo Procurador abaixo subscrito, pois a este resta a análise da questão sob o prisma jurídico, tão somente.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

Conforme estabelece o art. 53, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2021 (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;



PROCURADORIA JURÍDICA

Pela dicção do dispositivo acima transcrito, podemos observar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da pretensa contratação, não abrangendo os demais aspectos envolvidos já citados, logo, presume-se que as especificações técnicas constantes no processo em epígrafe, 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.

Não é função 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, incumbindo a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu campo de competências.

Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas sempre em prol da segurança do próprio gestor assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por lei, avaliar e acatar, ou não, tais observações, de modo que as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, sendo que o prosseguimento do processo administrativo sem a observância destes apontamentos será de sua exclusiva responsabilidade e consequentemente da Administração.

3 – DA ANÁLISE JURÍDICA

O art. 18 e incisos da Lei Federal nº 14.133/21 determina as regras acerca da fase preparatória do procedimento licitatório, senão vejamos:



PROCURADORIA JURÍDICA

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.



PROCURADORIA JURÍDICA

Ao analisar os documentos que compõem a instrução dos autos, verifica-se a definição do objeto e da justificativa para a sua contratação, a devida autorização da autoridade competente para abertura e prosseguimento do processo licitatório, o estudo técnico preliminar (ETP), o projeto executivo, o termo de referência (TR), a minuta do edital e seus anexos.

Assim, é possível aferir que os autos do processo em apreço encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, estando evidenciada a solução mais adequada para o atendimento da necessidade da Administração e consequentemente do interesse público.

Na justificativa da contratação apresentada no bojo do DFD, bem como no ETP, resta demonstrada a necessidade do pretense objeto, haja vista que a unidade de saúde da família visa garantir acesso adequado aos cuidados básicos de saúde à população residente no Assentamento Santa Guilhermina.

Registra-se a inexistência do plano anual de contratações, o que impossibilita 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 Lei 14.133/21, faculta ao administrador quanto a elaboração deste instrumento, *in verbis*:

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



PROCURADORIA JURÍDICA

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;

Dando sequência à análise, verifica-se que o **TERMO DE REFERÊNCIA** elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém: definição do objeto; justificativa/necessidade da contratação; descrição da solução como um todo e requisitos da contratação; critérios de seleção; prazo de vigência; modelo de execução do objeto; valor estimado; critérios de medição e de pagamento; reajuste; recursos orçamentários; plano de fiscalização/gestão; sanções administrativas; obrigações das partes, e participação de ME/EPP, ou seja, traz todos aqueles elementos exigidos no art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que assim reza:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;



PROCURADORIA JURÍDICA

- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

já o **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR** constante nos autos contém os seguintes elementos: especificação técnica do objeto; justificativa/necessidade da contratação; quantitativo estimado; estimativa de preços; descrição da solução como um todo e requisitos da contratação; levantamento de mercado; justificativa para o parcelamento ou não da contratação; declaração de viabilidade da contratação; demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade; contratações correlatas e/ou interdependentes; gerenciamento de riscos.

Desta forma, é possível asseverar que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/21, em especial no § 1º e incisos c.c. § 2º do art. 18:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;



PROCURADORIA JURÍDICA

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

§ 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.



PROCURADORIA JURÍDICA

3.1. Da minuta do edital

É certo que a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação, e consequentemente ser submetido à análise jurídica, de modo que assim procedeu o órgão pertinente.

A minuta em análise contém os seguintes anexos:

- I – Termo de Referência;
- II – Modelo de Proposta de Preços;
- III – Projeto/Memorial Descritivo;
- IV – BDI;
- V - Cronograma Físico-Financeiro;
- VI - Planilha Orçamentária; e
- VII - Minuta de Contrato Administrativo.

Compulsando a minuta do edital de Concorrência Eletrônica nº 006/2025, acostada às fls. 121-171, constata-se que a mesma está definida de forma clara e objetiva, observando o que determina o art. 25 da Lei Federal nº 14.133/21, o qual 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.





PROCURADORIA JURÍDICA

3.2. Da minuta do contrato administrativo

A minuta de contrato administrativo de fls. 164-171 possui as seguintes cláusulas: objeto; vigência e prorrogação; modelos de execução e gestão contratuais; subcontratação; pagamento; reajuste; obrigações do contratante e da contratada; obrigações pertinentes à LGPD; garantia de execução; infrações e sanções; extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações; publicação e foro.

O artigo 92 e incisos da Lei Federal nº 14.133/21, elenca as cláusulas necessárias nos contratos administrativos, 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;



PROCURADORIA JURÍDICA

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 referida minuta do contrato administrativo está em consonância às cláusulas mínimas exigidas no dispositivo legal acima transcrito, devendo ser observado em caso de posterior assinatura, o disposto no art. 94, inciso I e § 3º, com relação a sua divulgação.

3.3. Da publicidade do edital

O art. 54 caput e §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 14.133/21 prescreve:



PROCURADORIA JURÍDICA

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

O professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR¹, ao tecer considerações sobre o dispositivo, leciona:

Resumindo todos esses dispositivos, a publicidade do edital deve ser a seguinte: (i) o inteiro teor do edital, com todos os seus anexos, deve ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); (ii) o inteiro teor do edital, com todos os seus anexos, pode ser publicado, em complementação à publicação promovida no Portal Nacional, sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação; e (iii) o extrato do edital – apenas o extrato, ressalta-se – deve ser publicado no Diário Oficial da União, do estado, do Distrito Federal ou do município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

4 – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que fogem à análise dessa Procuradoria Jurídica, haja vista a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, com a perfeita indicação do objeto

¹ Niebhur, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, 5 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 665.



PROCURADORIA JURÍDICA

pretendido pela Administração, assim como toda documentação carreada ao feito, considerando que no procedimento administrativo determinado, está assegurada a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais, em especial o da motivação dos atos administrativos, no que tange à fase preparatória dos autos em epígrafe, **conclui-se** pela sua regularidade/legalidade, conforme o art. 53, caput da Lei Federal nº 14.133/2021 e art. 35, inciso IX do Decreto Municipal nº 333/2023, porquanto preenchidos os requisitos legais para tanto².

Assim, OPINO pela regularidade do processo licitatório ora em apreço, para que se sigam as fases subsequentes.

S.M.J., é o Parecer.

Submeto à douta consideração superior para ulterior deliberação.

Maracaju-MS., 31 de março de 2025.


Clodoaldo Cote Lima
Procurador Municipal
OAB-MS 9.685

² Parecer jurídico nº 25/2023 – SEMED/AJUR – Prefeitura municipal de Belterra/PA, 28.03.2023.