

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº. 21.05.001/2025

PROCESSO Nº. P377642/2025

ASSUNTO: Exame de processo licitatório para aquisições de conexões em PVC destinados a instalação, manutenção de redes e ramais de água do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Sobral.

EMENTA: PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DE MINUTA DE EDITAL E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI FEDERAL N 14.133/2021. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

I. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento de análise jurídica para fins de contratação de empresa para Aquisições de conexões em PVC destinados a instalação, manutenção de redes e ramais de água do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Sobral, por meio de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço, com fornecimento de forma parcelada, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021.

Neste cenário, vieram os autos contendo:

1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD Nº. 020/2025 da Gerência de Patrimônio e Suprimentos – GPS;
2. CI nº 01.04.001/2025 - Gerência de Patrimônio e Suprimentos – GPS;
3. Portaria Nº. 153/2025 SAAE da Equipe de Planejamento da Contratação (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SOBRAL - Ano IX - Nº 2046, terça-feira, 22 de abril de 2025);
4. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP;
5. ANEXO 1 – PLANILHA DESCRITIVA ORÇAMENTÁRIA;
6. ANEXO 2 – DEMONSTRATIVO DE TAXA DE BDI – MATERIAIS;
7. ANEXO 3 - MAPA DE RISCOS;
8. ANEXO 4 - JUSTIFICATIVA DE PREÇOS;
9. ANEXO 5 - DOCUMENTOS RELATIVOS AO LEVANTAMENTO DE MERCADO;

10. ANEXO 6 - DOCUMENTOS DE COMPROVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS;
11. ANEXO 7 – JUSTIFICATIVA PARA FORNECIMENTO CONTÍNUO;
12. CINº 08.04.001/2025 - Gerência de Patrimônio e Suprimentos – GPS;
13. TERMO DE REFERÊNCIA;
14. ANEXO I – ESTUDO TECNICO PRELIMINAR;
15. MINUTA DO EDITAL.

II. COSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. 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 desta Autarquia, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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.

[...]

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, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ainda que os assuntos de natureza técnica estejam excluídos das atribuições desta Especializada, chama-se a atenção à necessidade de acurado exame do objeto contratual pelos setores com competência para tanto. Desta forma, viabilizar o escoreito controle interno, externo e social da atuação desta Autarquia.

Portanto, diante do corolário da boa fé objetiva, a qual norteia as relações contratuais e, conseqüentemente, a atuação do Poder Público, reputam-se verídicos os documentos e fatos carreados aos autos em apreço, de modo a fundamentar o presente opinativo jurídico.

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. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros, levadas a efeito pelo ente Público serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa feita, a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art.37, CF/88) e infraconstitucionais (art. 2º, V da Lei nº 14.133/21), é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

A minuta de edital informa que a modalidade do presente certame será Pregão na Forma Eletrônica. O critério de julgamento, a seu turno, será "menor preço". A forma de Fornecimento Parcelada. Portanto, o referido item foi atendido, em sintonia com o art. 18, VIII, da Lei n. 14.133/2021.

A Nova Lei de Licitações evidencia que no planejamento de compras deverá ser considerada a expectativa de consumo anual. Além disso, o planejamento deve atender a alguns princípios, dentre eles, o do parcelamento do objeto, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Ainda, na aplicação do princípio do parcelamento deverá ser considerada a viabilidade do objeto em lotes.

IV. JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAR /ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

O objetivo da contratação está diretamente relacionado à crescente expansão imobiliária do município e o aumento do serviço de manutenção que presta o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Sobral. Inúmeras solicitações são atendidas diariamente que exigem materiais adequados e em estoque para garantir agilidade e eficiência nos atendimentos.

Segundo as informações acostadas no processo, o Município de Sobral, por meio do SAAE, enfrenta a necessidade constante de realizar instalações, ampliações e manutenções corretivas e preventivas nas redes e ramais de distribuição de água potável do município. Contudo, a indisponibilidade ou o estoque insuficiente de conexões em PVC, essenciais para essas atividades, compromete a agilidade, eficiência e qualidade dos serviços prestados à população.

Assim, com essa aquisição o SAAE otimizará e fortalecerá a infraestrutura hídrica local e assegurar uma resposta rápida para com as demandas da população, além de evitar atrasos nos reparos e interrupções no abastecimento.

É consabido que pela nova lei de licitações e contratos o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP) possui natureza estrutural no planejamento da contratação, uma vez que é por via de seu intermédio que se definirá como melhor atender a necessidade apontada pela Administração.

Exposta a justificativa do setor responsável, ressalte-se que não compete à Procuradoria fazer inferências a respeito das razões que embasam a contratação e do interesse público envolvido.

V. DA JUSTIFICATIVA DOS ÍNDICES PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.

A Lei nº 14.133/2021 concebeu a qualificação técnica como a etapa da habilitação dirigida a permitir que os licitantes demonstrem possuir saúde e higidez econômicas mínimas para assumir os encargos decorrentes da contratação licitada.

Uma das inovações pontuais que pode ser extraída do art. 69, da Lei nº 14.133/2021, envolve a exigência do balanço patrimonial relativo aos dois últimos exercícios sociais:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I – balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 02 (dois) últimos exercícios sociais;

A nova Lei de Licitações estendeu a abrangência da exigência da apresentação do balanço patrimonial. Seguramente, ao exigir a apresentação dos balanços relativos aos dois últimos exercícios sociais, a lei restringe seu alcance aos balanços já exigíveis e apresentados na forma da lei. A omissão acerca dessa questão, no texto do art. 69, I, não

permite concluir que a Administração estaria liberada para exigir balanços intermediários ou provisórios. Antes disso, ao referir-se a balanço patrimonial, a legislação se refere ao documento próprio e específico regulamentado pela ordem jurídica, que só pode ser tomado como eficaz depois de elaborado e apresentado no tempo e modo previstos na lei.

VI. DA ESTIMATIVA DE VALOR

É possível observar nos autos que o valor estimado da contratação considerou os valores da Tabela SEINFRA 028.1 desonerada, conforme as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência.

Cumprida à Administração Pública, na fase interna do certame, realizar a pesquisa de preços para identificar o valor referencial da contratação, no caso em tela pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada, a saber, a Tabela SEINFRA 028.1 - Ceará, conforme art. 23, §1º, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

A presente etapa de planejamento visa à análise dos custos a serem despendidos pela Administração Pública na contratação de determinado objeto. Ciente dos valores, a Administração consegue aquilatar o montante dos recursos que poderão ser demandados por determinado objeto.

De acordo com o art. 23 Lei 14.133/2021, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Importante ressaltar que a lei alude ao valor estimado da contratação ou ao orçamento estimado, fazendo remissão ao valor aproximado pelo qual o contrato deverá ser celebrado, sem que isso importe concluir que a Administração possa defini-lo como critério para aceitabilidade da oferta mais vantajosa e, nesse caso, aceitar valor superior ao estimado, desde que compatível.

Insta registrar que a análise comparativa de preços e a conferência do objeto pretendido são atribuições sob a responsabilidade dos respectivos setores competentes, sendo impraticável a averiguação por parte desta Procuradoria, que não possui condições técnicas para conferência de tais propriedades.

VI. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL, DO CONTRATO E SEUS ANEXOS

Analisando os autos, constata-se o atendimento dos requisitos exigidos pela norma pertinente, onde estão inclusos no processo com indicação do objeto de forma precisa, critérios de aceitação do objeto e prazos, e a justificativa.

Ademais, o edital e seus anexos, assim como minuta do contrato, é parte do processo em análise, estando contemplada a habilitação, sanções, prazos e local de entrega.

Importante lembrar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Como é cediço, a Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar 147/2014, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública Federal, Estadual e Municipal.

Compulsando os autos, verifica-se que o processo veio instruído com a necessidade da contratação, especificação das aquisições e preços estimados, previsão de plano de contratação anual, Estudo Técnico e Planilhas Orçamentárias, devidamente aprovadas pela autoridade competente, certamente, por conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço, preenchendo, assim, as exigências elencadas no Artigo 18º e seguintes, da Lei nº 14/133/2021.

De acordo com a Minuta analisada, é possível concluir que os requisitos de habilitação exigidos no Edital são adequados e está em sintonia com a Lei, uma vez que, as exigências habilitatórias não ultrapassaram os limites da razoabilidade, além de não ter sido permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, de modo que, as comprovações dos requisitos de habilitação restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.

Além disso, as condições e requisitos fixados no Edital encontram guarida nas prescrições legais previstas no artigo 25, da lei de licitações. A Minuta do Contrato previu também as cláusulas essenciais, consoante disposto na Lei nº 14.133/21, em especial, no que tange as condições e prazos para fornecimento do objeto, expressas em cláusulas que definem os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os mandamentos legais previstos nos Artigos 89 e seguintes, da Lei nº 14.133/21.

Em síntese, após analisar as disposições fixadas nas Minutas, constatei que as mesmas estão em harmonia com as normas e regramentos consignados na Lei nº 14.133/21, em face da ausência de condições ou requisitos que possam comprometer ou frustrar a licitude e a competitividade do certame.

VIII. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destaca-se também a obrigatoriedade da divulgação e 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 Diário Oficial dos Municípios, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Diante disso, entendo que o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.

Ainda, 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.

IX. CONCLUSÃO

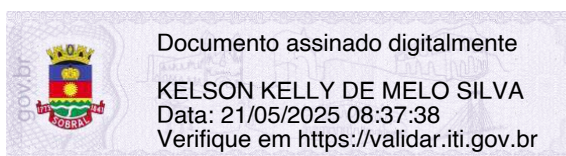
Pelo todo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas.

Considerando o Objeto e a Justificativa apresentados no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar devidamente anexado ao Edital e ao processo licitatório, respectivamente, para a realização da licitação, à luz da necessidade apresentada, tem-se que o presente Processo Licitatório se faz adequadamente necessário para atingir os fins de aquisição dos serviços especificados, visando à continuidade das políticas de serviços públicos do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE/Sobra.

Dito isto, não se vislumbra eventual ilegalidade no presente Processo, sendo que todo o procedimento adotado se apresenta condizente com o que prevê a Lei 14.133/2021 e os Decretos Municipais 3.213/2023 e 3.216/2023.

Pelo exposto, verificada a formalidade, a adequação e a legalidade que o feito requer, após encerramento da instrução, deverá a autoridade competente promover a divulgação do edital de licitação, nos moldes dos artigos 53, § 3º e 54 da Lei Federal n. 14.133/2021, pelo prazo estabelecido no artigo 55 da mesma Lei.

É, em síntese, o PARECER. Salvo melhor juízo.



KELSON KELLY DE MELO SILVA
PROCURADOR ASSISTENTE
AOB 50.191