



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município

103

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 86/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa para prestação de serviços agrônômicos e serviços contínuos de assistência técnica aos produtores rurais de Belo vale, através da modalidade pregão por menor preço global.

Os presentes autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- Documento de oficialização de demanda (fls.03/05);
- Termo de Referência (fls. 57/70);
- Portaria de nomeação do gestor e fiscal do contrato (fls.15/16);
- Estudo técnico preliminar (fls.48/56);
- Pesquisa de Preços (fls.31/40);
- Justificativa na escolha dos fornecedores e Justificativa de preço (fls.44/46);
- Autorização da autoridade competente (fl.71);
- Declaração de dotação orçamentária (fl.42);
- Minuta de Edital (fls.72/96);
- Minuta de Contrato (fls.97/101).

É a síntese do necessário.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1.FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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):

12/03/25
15014
Beirado

comissão



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município



2.2.PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.
(grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.2.1. Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.2.2. Análise de riscos

O art.18, inciso X da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe acerca da necessidade de elaboração de análise de risco na fase preparatória do processo licitatório, contudo, no presente caso a mesma não foi anexada aos autos.

Cumprе destacar, que existem riscos relevantes que não são tratados no âmbito do ETP e que, portanto, precisam ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

Esses riscos podem estar relacionados ao processo licitatório, às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação.

Outrossim, O decreto Municipal nº1225/2024, dispõe acerca dos critérios para aferição da análise de riscos em licitações, oportunidade em que deverá ser observado o referido decreto para elaboração da Análise de risco.

2.2.3. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no inciso IV do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em documentos.

Observa-se que o processo sob análise foi instruído com a justificativa para o valor máximo contratação, a teor das pesquisas de preços juntadas aos autos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município



O gestor justificou a escolha dos fornecedores, para quais enviou e-mail, e pontuou que não foi possível realizar a pesquisa com base nos dados do PNCP, em razão do tipo de serviços a ser prestado.

Da análise, entende-se que os dados apresentados estão em consonância ao previsto na lei.

2.2.4. Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, fls.57/70.

Neste contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou as demais exigências contidas nos normativos acima citados.

2.3.DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A Administração Pública deve, antes de realizar contratações, promover licitação, procedimento que tem por objetivo dar máxima efetividade ao princípio constitucional da impessoalidade, além de obter a melhor contratação para o Poder Público, o que vai ao encontro do postulado da indisponibilidade dos bens públicos. O procedimento compreende a identificação do objeto, a comprovação da necessidade, o respeito à dotação orçamentária, a observância da regularidade formal, a publicidade ampla e a garantia de concorrência em igualdade de condições entre os interessados.

No caso em exame, busca-se a contratação de empresa para prestar serviços de Agronomia, conforme especificações e exigências estabelecidas neste instrumento e seus Anexos.

Superada essa questão, a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico é admitida, nos termos do inciso XLI, artigo 6º da Lei 14133/2021, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados “aqueles cujos padrões de desempenho de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Registra-se que compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No presente caso, conforme o termo de referência, o serviço a ser contratado caracteriza-se como comum.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município

Dessa forma, considerando a qualificação dos serviços a serem adquiridos, o pregão é a modalidade licitatória adequada à aquisição do objeto pretendido.

2.4. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta nos autos a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

2.5. MINUTA DE EDITAL

A minuta do edital foi elaborada pelo setor competente, encontra-se anexado aos autos.

O edital contempla a descrição do objeto, 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, em atendimento ao artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

2.6. MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato.

Da análise da referida minuta, observa-se que ela se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município

306

2.7.DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do gestor e fiscal de contrato, fls.15/16.

2.8.PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

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 Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

Por fim, destaca-se ainda 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.

3. 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 pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, após cumpridas as recomendações apontadas abaixo.**

Frisa-se que a autoridade competente poderá optar ou não pelo acolhimento das presentes razões.

RECOMENDO que o termo de referência conste como anexo do edital.

RECOMENDO a juntada da análise de riscos nos autos, elaborada em conformidade ao Decreto Municipal nº 1225/2024, OU que seja justificada sua ausência.

RECOMENDO 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.

RECOMENDA-SE, por fim, que os autos sejam remetidos à Controladoria interna, para análise final, pois exerce, na forma da lei, o controle interno dos atos e procedimentos da administração direta, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública.

É o parecer.

À consideração superior.

Belo Vale, aos dezessete dias de março de dois mil e vinte e cinco.

BÁRBARA KELLY MOREIRA RAMOS

Procuradora geral do Município

OAB/MG 103.422

encarregado



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município


CÍNTIA MOREIRA SILVA

Procuradora Municipal

OAB/MG 202.547